



ATA Nº 40, DE 21 DE OUTUBRO DE 2020
(Sessão Telepresencial do Plenário)

Presidência: Ministra Ana Arraes (Vice-Presidente) e Ministro Walton Alencar Rodrigues
Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado
Secretário das Sessões: AUFC Marcelo Martins Pimentel
Subsecretária do Plenário: AUFC Lorena Medeiros Bastos Correa

À hora regimental, a Presidência declarou aberta a sessão telepresencial do Plenário, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo; dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira; e do Representante do Ministério Público, Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

Ausente o Ministro José Mucio Monteiro, em razão de licença para tratamento de saúde.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 39, referente à sessão telepresencial realizada em 14 de outubro de 2020.

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

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

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

Da Presidência, lida pela Vice-Presidente:

Aprovação pelo Senado Federal, no último dia 20 de outubro, do nome do Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, Jorge Oliveira, para ocupar a vaga de Ministro deste Tribunal, em indicação feita pelo Presidente Bolsonaro, decorrente da aposentadoria do Ministro José Mucio Monteiro a ser efetivada no final do ano de 2020.

Do Ministro Raimundo Carreiro:

Registro das mudanças realizadas na Revista do TCU, normatizadas pela Portaria-TCU nº 43, de 6 de março de 2020, com agradecimento ao ISC e a todos os membros do Conselho Editorial pelo trabalho realizado e apresentação das edições referentes ao período de janeiro a junho/2019, julho a dezembro/2019 e janeiro a junho/2020, que estão disponíveis no sítio da Revista.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

TC-019.549/2014-8 e TC-030.763/2020-7, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
TC-017.172/2018-7, cuja relatora é a Ministra Ana Arraes;



TC-023.181/2008-0, TC-035.187/2020-4 e TC-036.694/2018-5, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas;

TC-026.236/2020-6, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; e

TC-015.399/2019-2, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

Por ocasião da exclusão do processo TC-026.236/2020-6, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, o Ministro Raimundo Carreiro sugeriu que o referido processo, juntamente com o TC-011.707/2019-4, de sua relatoria, por tratarem de matérias semelhantes, sejam apreciados na mesma sessão de julgamento. Na oportunidade, foi facultado aos habilitados a produzir sustentação oral que apresentem suas defesas quando o processo retornar à pauta.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 2780 a 2812.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2813 a 2853, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo TC-005.903/2015-7, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, a Dra. Alessandra Almeida Brito produziu sustentação oral em nome da Companhia Nacional de Abastecimento.

Na apreciação do processo TC-026.748/2016-9, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, os Drs. Luiz Eduardo Hayden dos Santos e Antônio Clementino do Monte Júnior não compareceram para produzir a sustentação oral que haviam requerido em nome de Antônio Peixoto de Oliveira.

Na apreciação do processo TC-006.789/2014-5, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz, o Dr. José Nelson Vilela Barbosa Filho produziu sustentação oral em nome da União Nacional dos Estudantes.

Na apreciação do processo TC-001.278/2017-7, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, o Sr. Manoel Augusto Cardoso da Fonseca declinou de produzir a sustentação oral que havia requerido em seu próprio nome.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão dos seguintes processos:

TC-005.903/2015-7 (Ata nº 36/2020), cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues e revisora é a Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva. O Tribunal aprovou o Acórdão nº 2814.

TC-015.831/2015-9 (Ata nº 38/2020), cuja relatora é a Ministra Ana Arraes, 1º revisor é o Ministro Bruno Dantas e 2º revisor é o Ministro Raimundo Carreiro. Sagrou-se vencedora a proposta apresentada pelo 1º revisor, Ministro Bruno Dantas, que foi acompanhada pelos Ministros Benjamin



Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo. Vencida a relatora, Ministra Ana Arraes. O Tribunal aprovou o Acórdão nº 2850.

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

TC-029.673/2018-6 – Relator Ministro Aroldo Cedraz – Acórdão 2827.

DECISÃO NORMATIVA TCU Nº 189, DE 21 DE OUTUBRO DE 2020 – “Aprova os procedimentos destinados à viabilização do ressarcimento ao erário, mediante desconto em folha de pagamento, de multas ou débitos aplicados por acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União.”

COMUNICAÇÃO AO COLEGIADO

Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, ao apreciar o processo TC-039.780/2019-8, o relator, Ministro Bruno Dantas, propôs, e o Colegiado aprovou, autorizar a realização de inspeção na Secretaria do Tesouro Nacional para que seja verificada a adequação do instrumento contratual firmado entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a B3 S.A. para operação do Programa Tesouro Direto, nos termos do item 9.3 do Acórdão nº 2839.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 2780/2020 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso I, e 143, inciso I, alínea “a”, e 169, inciso III, do Regimento Interno, em levantar o sobrestamento que recai sobre as contas de José Coutinho Barbosa (CPF 003.161.053-68), referentes ao exercício de 2003, determinado pelo Acórdão 2.094/2010-TCU-Plenário, julgando-as regulares com as ressalvas indicadas no item 1.8. abaixo; dar ciência desta deliberação ao responsável, José Coutinho Barbosa, à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e à Procuradoria da República no Rio de Janeiro, em atenção ao Ofício PR/RJ/VPN 355/05; e arquivar os presentes autos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos (peças 113-116):

1. Processo TC-010.012/2004-8 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2003)

1.1. Aposos: 009.198/2003-7 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 006.833/2003-7 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 008.789/2003-6 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 007.259/2003-5 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 006.911/2006-0 (SOLICITAÇÃO); 005.906/2003-0 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 006.083/2003-5 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 011.173/2003-5 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 017.369/2002-2 (REPRESENTAÇÃO); 006.663/2003-5 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 012.549/2009-5 (SOLICITAÇÃO); 007.495/2003-2 (RELATÓRIO DE AUDITORIA); 004.221/2004-2 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO)

1.2. Responsáveis: Antonio Palocci Filho (062.605.448-63); Antônio Luiz Silva de Menezes (092.036.057-20); Antônio Sérgio Oliveira Santana (076.717.685-53); Carlos Tadeu da Costa Fraga (465.343.697-53); Celso Barreto Neto (667.332.867-34); Claudio Luiz da Silva Haddad (109.286.697-34); Cláudia Rebello Massa (539.694.211-87); Dilma Vana Rousseff (133.267.246-91); Eduardo Coutinho Guerra (276.000.681-68); Eleazar de Carvalho Filho (382.478.107-78); Fabio Colletti Barbosa (771.733.258-20); Francisco Roberto André Gros (038.644.137-53); Gerald Dinu Reiss (232.318.908-53); Gleuber Vieira (041.278.627-34); Guilherme de Oliveira Estrella (012.771.627-00); Ildo Luis Sauer (265.024.960-91); Irani Carlos Varella (132.512.360-91); Jaques Wagner



(264.716.207-72); Jorge Gerdau Johannpeter (000.924.790-49); Jorge Luiz Avila da Silva (264.122.257-49); Jorge Marques de Toledo Camargo (114.400.151-04); José Coutinho Barbosa (003.161.053-68); José Dirceu de Oliveira e Silva (033.620.088-95); José Eduardo Carramenha (013.197.638-98); José Eduardo de Barros Dutra (347.586.406-10); José Manoel Buarque Franco Neto (027.416.607-00); José Sérgio Gabrielli de Azevedo (042.750.395-72); João Pinheiro Nogueira Batista (546.600.417-00); Luiz Gonzaga Leite Perazzo (018.151.134-72); Marco Antônio Gomes de Lima (260.608.330-04); Marcos Antonio Silva Menezes (270.125.147-87); Maria Auxiliadora Alves da Silva (874.013.208-00); Maria Lucia de Oliveira Falcon (187.763.105-15); Nelson Rocha Augusto (083.085.058-99); Nestor Cunat Cervero (371.381.207-10); Nilton Antonio de Almeida Maia (492.926.767-68); Osvaldo Petersen Filho (012.933.890-72); Paulo Manuel Mendes de Mendonça (028.909.252-34); Pedro Pullen Parente (059.326.371-53); Renato de Souza Duque (510.515.167-49); Rogério Almeida Manso da Costa Reis (599.705.617-15); Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior (737.057.567-53); Tulio Luiz Zamin (232.667.590-87); Valdery Frota de Albuquerque (309.825.371-15); Virmondes Alves Pereira (262.724.076-53); Wanderley Pinto de Medeiros (047.163.457-34); Wellington Pereira de Oliveira (327.149.711-72); Zenildo Gonzaga Zoroastro de Lucena (191.548.287-91); Édison Freitas de Oliveira (003.143.238-72)

1.3. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

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

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPet).

1.7. Representação legal: Rodrigo Guimaraes Simas (167.789/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A..

1.8. Ressalvas:

1.8.1. contratações de escritórios de advocacia por inexigibilidade, sem que tenha sido demonstrada inviabilidade fática ou jurídica de competição, contrariando o art. 25, caput, e inciso II, da Lei 8.666/1993, recepcionado no item 2.3 do Decreto 2.745/1998 (peça 9, p. 11-12);

1.8.2. ausência de justificativa de preço em diversas contratações, contrariando o art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, recepcionado pelo item 2.5 do Decreto 2.745/1998, com correspondente no art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (peça 9, p. 12).

ACÓRDÃO Nº 2781/2020 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III e V, e 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, considerar prejudicada a determinação de que trata o item 9.4 do Acórdão 2.084/2019-TCU-Plenário, dar ciência desta deliberação à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e à CDN Serviços de Água e Esgoto Ltda., e arquivar os presentes autos, de acordo com os pareceres da SeinfraRod (peças 57-59):

1. Processo TC-031.743/2016-1 (MONITORAMENTO)

1.1. Apensos: 030.324/2016-5 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Interessado: Cdn Servicos de Agua e Esgoto Ltda (07.496.584/0001-87)

1.3. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou

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



1.7. Representação legal: Igor Fellipe Araujo de Sousa (41.605/OAB-DF) e outros, representando Cdn Servicos de Agua e Esgoto Ltda; Rosimeire Gaudad Sardinha Carneiro e outros, representando Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2782/2020 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 143, inciso V, 237, parágrafo único, e 250 do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerá-la procedente e fazer a seguinte determinação, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-015.517/2018-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsável: Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (16.888.315/0001-57)

1.2. Entidade: Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. com fundamento no art. 2º, inciso I, art. 4º, inciso II, art. 5º e 6º, todos da Resolução TCU 315/2020, determinar à Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) que encaminhe, no prazo de 90 (noventa) dias, os termos de recebimento definitivos dos objetos dos contratos 043/2013 e 008/2015, em cumprimento ao que determina o art. 73, inciso I, alínea “b” da Lei 8.666/93; e

1.7.2. com fundamento no art. 35, § 2º, da Resolução TCU 259/2014, ordenar à SeinfraUrb que proceda o monitoramento da determinação constante do subitem 1.7.1, acima, nestes próprios autos.

ACÓRDÃO Nº 2783/2020 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 243 e 250, inciso I, do Regimento Interno, em considerar cumpridas as determinações constantes do Acórdão 431/2020-Plenário, autorizando o arquivamento do processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-036.574/2018-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Administração Regional do Senar no Estado do Paraná

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler

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

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

1.5. Representação legal: Marcia Stacechen (19339/OAB-PR), representando Associação Faep/Senar-pr - Affase e Administração Regional do Senar no Estado do Paraná.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2784/2020 - TCU - Plenário



Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “e”, do Regimento Interno do TCU, e de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica, em deferir o pedido formulado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, prorrogando, por mais 30 (Trinta) dias, o prazo indicado ao disposto no Ofício de Notificação de Acórdão 15011/2020-TCU/Seproc.

1. Processo TC-001.814/2019-2 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: Alessandra Bastos Soares (033.936.577-39); Fernando Mendes Garcia Neto (026.358.598-09); Ivo Bucaresky (002.077.087-11); Jarbas Barbosa da Silva Junior (152.884.394-00); Renato Alencar Porto (696.399.061-15); William Dib (493.336.318-87).

1.2. Interessado: Congresso Nacional (vinculador).

1.3. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2785/2020 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento o art. 143, inciso V, alínea "e", do Regimento Interno do TCU, e de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica, em conceder a prorrogação de prazo solicitada pela Empresa Adservi - Administradora de Serviços Ltda., prorrogando, por mais 5 (Cinco) dias, o prazo indicado para atendimento ao disposto no Ofício Oitiva 52070/2020-TCU/Seproc.

1. Processo TC-027.961/2020-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Adservi - Administradora de Serviços Ltda (02.531.343/0001-08); Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (15.126.437/0001-43).

1.2. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Yeny Paola Rodriguez Alberto e outros, representando Adservi - Administradora de Serviços Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2786/2020 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento o art. 143, inciso V, alínea "e", do Regimento Interno do TCU, e de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica, em conceder a prorrogação de prazo solicitada pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, prorrogando, por mais 5 (Cinco) dias, o prazo indicado para atendimento ao disposto no Ofício Oitiva/Diligência 51979/2020-TCU/Seproc.

1. Processo TC-027.962/2020-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes.



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

ACÓRDÃO Nº 2787/2020 - TCU - Plenário

Trata-se de solicitação formulada pela Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), representada neste ato pelo advogado Fernando Salles Xavier, OAB/RJ 65.895, requerendo cópia integral dos autos do TC 020.714/2016-5 (processo de acompanhamento de proposta de leniência, negociada pela Controladoria-Geral da União – CGU e Advocacia-Geral da União – AGU).

Considerando o exame técnico realizado pela Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (peça 7), a seguir transcrito:

“EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Inicialmente, evidencia-se que a empresa solicitante não figura como responsável ou interessada regularmente habilitada no feito objeto do pedido. Assim sendo, o pleito deverá ser recebido e tratado como solicitação de acesso a informações para esclarecimento de interesse particular, coletivo ou geral, consoante art. 94 da Resolução-TCU 259/2014.

3. O direito de pedir fundado no artigo retrocitado, deriva daquele previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, que fora regulado pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Considerando que o pedido da empresa solicitante preenche os requisitos previstos no art. 10 da LAI, convém conhecer da presente solicitação.

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

(grifos nossos)

4. Em razão disso, passa-se ao exame de mérito do pedido, levando em consideração, além do previsto na LAI, as disposições da Lei 12.846/2013 (Lei de Anticorrupção).

EXAME TÉCNICO

5. Ressalta-se que o cerne do pedido envolve uma solicitação de acesso irrestrito, apresentada por empresa não caracterizada como parte processual, aos autos do TC 020.714/2016-5, que trata de processo de acompanhamento, destinado a apurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos praticados pela CGU e AGU, ante a negociação e celebração de acordo de leniência em nome do Poder Executivo federal, nos termos da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

6. Nesse contexto, considerando que o mencionado feito envolve acordo de leniência, e que segundo o § 6º do art. 16 da Lei 12.846/2013, a proposta de acordo somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo, o que de fato ainda não ocorreu, as informações acostadas naqueles autos devem ficar adstritas apenas aos órgãos competentes para o exame da matéria – AGU e CGU.

7. À vista disso, apesar de preenchido os requisitos da Lei 12.527/2011, consoante análise de exame de admissibilidade supra, o direito de pedir da solicitante esbarra na condicionante prevista § 6º do art. 16 da Lei 12.846/2013, qual seja, a efetivação do respectivo acordo de leniência. Como este pré-requisito ainda não foi preenchido, será proposto o indeferimento do pedido apresentado pela solicitante.”

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "a", e 157, do Regimento Interno do TCU, conhecer da solicitação formulada pela Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) para, no mérito, indeferir o pedido apresentado de cópia integral do TC 020.714/2016-6, com fundamento no § 6º do art. 16 da Lei 12.846/2013, além de prolar as providências abaixo indicadas:

1. Processo TC-026.908/2020-4 (SOLICITAÇÃO)



- 1.1. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
- 1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.3. Unidade Técnica: Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações).
- 1.4. Representação legal: não há.
- 1.5. Determinações:
 - 1.5.1. encaminhar à solicitante cópia deste acórdão; e
 - 1.5.2. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

ACÓRDÃO Nº 2788/2020 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso XVI, e 53 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea “p”; 143, inciso III; 234 e 235, todos do Regimento Interno; e artigos 106, § 4º, da Resolução TCU 259/2014, em conhecer da presente denúncia e determinar o seu arquivamento, sem prejuízo das determinações a seguir indicadas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-025.952/2020-0 (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 Ubatã - BA
 - 1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou
 - 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).
 - 1.7. Representação legal: não há.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.8.1. enviar cópia da presente deliberação, acompanhada da instrução de peça 4 e de cópia da inicial deste processo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para ciência e adoção das medidas administrativas cabíveis, inclusive a instauração da tomada de contas especial, se for o caso, bem como ao denunciante.

ACÓRDÃO Nº 2789/2020 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no 43 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 17, inciso IV; 143, inciso III; 235 e 237, todos do Regimento Interno; e artigo 106, § 4º, da Resolução TCU 259/2014, em conhecer da presente representação e determinar o seu arquivamento, por não estarem presentes os requisitos de materialidade, relevância e risco que ensejam a atuação do TCU, sem prejuízo de se efetivar as determinações propostas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-029.274/2020-6 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Poconé - MT
 - 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
 - 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
 - 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).
 - 1.5. Representação legal: não há.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:



1.6.1. encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso/MT e ao Ministério da Saúde cópia da presente deliberação, acompanhada da instrução de peça 7, para adoção de providências cabíveis.

ACÓRDÃO Nº 2790/2020 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU, em dar quitação ao Sr. Celso Gasparino (080.106.058-32), ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada por meio do Acórdão nº 889/2018 – TCU – Plenário, Ata nº 14/2018 – Plenário, Sessão de 25/4/2018, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-033.167/2014-1 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Aposos: 021.186/2020-0 (MONITORAMENTO)
 - 1.2. Responsáveis: Celso Gasparino (080.106.058-32); Francisca Regina Magalhaes Cavalcante (142.838.833-87); Freda Azevedo Dias (782.175.556-72); Luciano Paixão Costa (603.391.101-63); Veneto Producoes Artisticas, Comunicacao e Consultoria Ltda (10.514.307/0001-64)
 - 1.3. Órgão/Entidade: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo
 - 1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
 - 1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé
 - 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen).
 - 1.7. Representação legal: não há.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2791/2020 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 113, § 1º, da Lei 8.666/93; artigo 43 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 17, inciso IV; 143, inciso III; 234, § 2º, 2ª parte; 235 e 237, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considera-la parcialmente procedentes; indeferir o pedido de medida cautelar formulado pela empresa Orbenk Administração e Serviços Ltda (79.283.065/0001-41), ante a inexistência dos requisitos necessários à sua concessão; encaminhar cópia desta deliberação e da instrução da Unidade Técnica, peça 15, que fundamentou este Acórdão, à Universidade Federal do Paraná e ao representante, informando-lhes que o conteúdo desta deliberação poderá ser consultado, também, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; fazer as determinações sugeridas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos; e, arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, III, do Regimento Interno deste Tribunal.

1. Processo TC-033.693/2020-0 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Órgão/Entidade: Universidade Federal do Paraná.
 - 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
 - 1.5. Representação legal: não há.
 - 1.6. Dar ciência à Universidade Federal do Paraná, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 96/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:



1.6.1. o percentual de 20% estabelecido nos subitens 21.1.2, a e b, 21.1.4.1, 21.1.5.2 e 21.1.6.1, do item 21 - Das Sanções Administrativas do Edital, pode resultar um ônus desproporcional para a contratada, o que pode frustrar o caráter competitivo do certame, em afronta ao princípio da razoabilidade e à jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 145/2004, 597/2008, 1.449/2020 e 2.274/2020, todos do Plenário, de relatoria, respectivamente, dos Ministros Marcos Bemquerer, Guilherme Palmeira, Augusto Nardes e Raimundo Carrero, que se baseiam no art. 9º da Lei da Usura (Decreto 22.626/1933, revigorado pelo Decreto sem número de 29/11/1991).

ACÓRDÃO Nº 2792/2020 - TCU - Plenário

Trata-se de relatório de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente com o objetivo de avaliar o Programa de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, conhecido como Terra Legal Amazônia, no estado do Mato Grosso.

Esta auditoria faz parte de uma Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC coordenada originalmente pela antiga Secex/AM, da qual também participaram as secretarias do TCU nos estados do Mato Grosso, do Pará, de Rondônia e do Tocantins e a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente.

Considerando que as propostas de encaminhamento de todos esses relatórios foram alinhadas e incorporadas ao relatório consolidado da FOC;

considerando a necessidade de se evitar a repetição de encaminhamentos semelhantes nos diversos julgados desta Corte de Contas relacionados ao Programa Terra Legal Amazônia;

considerando que as falhas detectadas no presente processo poderão ser saneadas por meio das determinações e das recomendações constantes do Acórdão 727/2020, alterado pelo Acórdão 1.840/2020, ambos do Plenário, que tratou do processo consolidador da FOC;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 169, inciso I, e 250, inciso I, do Regimento Interno, em:

a) apensar definitivamente os presentes autos ao TC 031.961/2017-7, com fulcro no art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU;

b) dar ciência desta deliberação, bem como da instrução à peça 94, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de Mato Grosso, aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente, às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

1.Processo TC-040.499/2018-9 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Classe de Assunto: V.

1.2. Unidade: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário.

1.3. Relatora: ministra Ana Arraes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2793/2020 - TCU - Plenário



Trata-se de representação autuada em atendimento ao Acórdão 2.849/2018-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 004.674/2017-0, de minha relatoria, nestes termos:

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

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

O referido processo (TC 004.674/2017-0) se refere a uma das 27 Tomadas de Contas Especiais (TCEs) constituídas por força do Acórdão 291/2017-TCU-Plenário, exarado no âmbito do TC 034.726/2016-0 – auditoria acerca de irregularidades na concessão de auxílios e bolsas de estudo no âmbito da Universidade Federal do Paraná (operação Research da Polícia Federal).

A questão de fundo diz respeito à existência de 234 processos de pagamentos irregulares no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), por meio dos quais foram transferidas, de forma fraudulenta, vultosas quantias a pelo menos 27 beneficiários que não possuíam qualquer vínculo com a universidade e tampouco preencheriam os requisitos exigidos para recebimento dos auxílios financeiros.

Considerando que as provas dos autos apontam, de forma cabal, para o fato de que a ex-servidora Conceição Abadia de Abreu Mendonça planejou e execução os atos ilícitos sem a participação dos demais servidores da UFPR (Graciela Inês Bolzon Muniz, ex-pró-reitora substituta da PRPPG; Edilson Sérgio Silveira, ex-pró-reitor da PRPPG; Guiomar Jacobs, diretora do DCF/Proplan; André Santos de Oliveira, diretor do DCF/Proplan; Josiane de Paula Ribeiro, diretora do DCF/Proplan; Denise Maria Mansani Wolff, diretora do DCF/Proplan; Júlio Cezar Martins, diretor do DCF/Proplan e ex-pró-reitor substituto da Proplan; e Lúcia Regina Assumpção Montanhini, ex-pró-reitora da Proplan), apesar de esses terem atestado a regularidade dos pagamentos ou deixado de acompanhar os processos de forma adequada;

considerando que, embora os estágios de empenho e liquidação coubessem à Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), na prática, os atos eram conduzidos exclusivamente por Conceição Abadia de Abreu Mendonça, que lhes conferia aparência de legalidade a fim de ludibriar o ordenador de despesas e o setor responsável pelos pagamentos;

considerando que as ilicitudes também não foram identificadas pela auditoria interna da universidade, o que denota a sutileza do ardil;

considerando que a Pró-Reitoria de Planejamento (Proplan) era responsável apenas pela conformidade orçamentária, contábil e financeira e pelo registro e pagamento das despesas, haja vista que a origem das irregularidades se deu exclusivamente na PRPPG;

considerando as propostas uníssonas da unidade instrutiva e do MPTCU pelo acolhimento das razões de justificativa;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 169, inciso III, e 250, inciso I, do Regimento Interno, em:

a) acolher as razões de justificativa apresentadas por Edilson Sergio Silveira, Graciela Inês Bolzon de Muniz, Lucia Regina Assumpção Montanhini, Júlio Cezar Martins, André Santos de Oliveira, Denise Maria Mansani Wolff, Guiomar Jacobs e Josiane de Paula Ribeiro;

b) dar ciência desta deliberação aos responsáveis, à UFPR, à Controladoria-Geral da União no Estado do Paraná, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Paraná e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Paraná;



c) arquivar o processo.

1. Processo TC-003.603/2019-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Classe de Assunto: VII.

1.2. Responsáveis: André Santos de Oliveira (CPF 029.849.089-70); Denise Maria Mansani Wolff (CPF 541.914.599-53); Edilson Sérgio Silveira (CPF 141.231.638-31); Graciela Inês Bolzon de Muniz (CPF 674.273.759-04); Guiomar Jacobs (CPF 392.074.209-53); Josiane de Paula Ribeiro (CPF 539.125.199-00); Júlio Cezar Martins (CPF 583.997.397-15) e Lúcia Regina Assumpção Montanhini (CPF 313.336.059-00).

1.3. Interessada: Universidade Federal do Paraná (CNPJ 75.095.679/0001-49).

1.4. Unidade: Universidade Federal do Paraná.

1.5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

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

1.8. Representação legal: Flavio Pansieri (OAB/PR 31.150) e outros, representando Lúcia Regina Assumpção Montanhini.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2794/2020 - TCU – Plenário

Visto o “pedido de reexame” interposto pelo município de Guarulhos/SP (peças 31-34) em face do Acórdão 1.906/2020 - Plenário (peça 22), por meio do qual este Tribunal, em essência, conheceu de representação acerca de contratação feita por aquele município para fornecimento de máscaras cirúrgicas (Dispensa de Licitação 33/2020) e determinou a autuação de tomada de contas especial para fins de citação dos responsáveis pelos indícios de superfaturamento e de não entrega de parte do material.

Considerando que o Regimento Interno/TCU estabelece não caber, ressalvados os embargos de declaração, recurso de decisão que converte processo em tomada de contas especial ou determina sua instauração ou a realização de citação, entre outras hipóteses (art. 279);

considerando que os elementos apresentados pelo município poderão ser aproveitados na defesa dos responsáveis, conforme as disposições regimentais (art. 279, parágrafo único);

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com o parecer da unidade técnica e com fundamento no artigo 279 do Regimento Interno c/c o artigo 50, § 3º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

receber o pedido de reexame à peça 31 como mera petição;

aproveitar a documentação juntada na análise da defesa dos responsáveis a ser feita no processo de tomada de contas especial, sem prejuízo da efetivação das citações determinadas no Acórdão 1.906/2020 - Plenário;

dar ciência desta decisão ao recorrente.

1. Processo TC-020.993/2020-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Classe de Assunto: I.

1.2. Responsáveis: Arnaldo Alberto Bastos Dullius (CPF 073.241.598-50), José Mário Stranghetti Clemente (CPF 002.918.728-16), Wonderson Moreno (CPF 146.784.358-08) e Innova-Med Comercial Eireli (CNPJ 15.764.118/0001-63).

1.3. Recorrente: Município de Guarulhos/SP (CNPJ 46.319.000/0001-50).

1.4. Unidades: Município de Guarulhos/SP e Fundo Nacional de Saúde - FNS.

1.5. Relatora: ministra Ana Arraes.

1.5.1. Relatora da deliberação recorrida: ministra Ana Arraes.

1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.



- 1.7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
- 1.8. Representação legal: Jurandi Fernandes Ferreira (OAB/SP 113.150) e outros representando o recorrente (peça 28).
- 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2795/2020 - TCU - Plenário

Considerando que o Ministério da Infraestrutura encaminhou os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental relativos à desestatização, por meio de arrendamento portuário, do Terminal PEL01, localizado no Porto de Pelotas/RS, para movimentação e armazenagem de carga geral, especialmente toras de madeira;

Considerando a avaliação preliminar da unidade instrutora à peça 19, no sentido de que os estudos realizados e encaminhados a esta Corte possuem os elementos mínimos exigidos pela IN-TCU 81/2018, e passaram por todos os ritos previstos pelo Poder Concedente e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), tendo inclusive sido submetidos à audiência pública;

Considerando que, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, o arrendamento PEL01 está inserido em um contexto de baixo risco e materialidade quando comparado a outros empreendimentos do setor portuário;

Considerando o princípio da significância, bem como da otimização dos trabalhos e dos recursos disponíveis, e buscando dar maior efetividade à atuação do TCU;

Considerando que o controle externo dos futuros atos administrativos do arrendamento ainda poderá ocorrer em sede de denúncias ou representações, ou mesmo por iniciativa própria deste Tribunal, caso cheguem ao seu conhecimento indícios de irregularidades sobre o procedimento licitatório do arrendamento;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XV, 143, inciso V, alínea “a”, e 258, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 5º, da IN-TCU 81/2018, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em: autorizar o arquivamento do processo; encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado da instrução (peça 19), ao Ministério da Infraestrutura e à Antaq; e informar ao Ministério da Infraestrutura e à Antaq que o processo de arrendamento do Terminal PEL01 pode ser ultimado sem a necessidade de prévia manifestação do TCU, sem prejuízo da atuação posterior do Tribunal em processos de controle externo de outra natureza, se necessário.

1. Processo TC-034.448/2020-9 (DESESTATIZAÇÃO)
- 1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ministério da Infraestrutura
- 1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2796/2020 - TCU - Plenário

VISTO, relacionado e discutido este relatório de acompanhamento destinado a avaliar a conformidade das transferências constitucionais referentes ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide) e do Fundo de Manutenção e



Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no primeiro semestre de 2020;

Considerando que foi verificada consistência entre os valores totais arrecadados a título de IR, IPI e Cide e os valores distribuídos a título de FPE, FPM, IPI-Exp e Cide;

Considerando que foi observada regularidade das distribuições, por beneficiário, relativas ao FPM, ao FPE, ao IPI-Exp, à Cide e ao Fundeb no período analisado, conforme os coeficientes calculados por este Tribunal e pelo Ministério da Educação, conforme o caso;

Considerando que não foram observadas desconformidades na fiscalização em comento;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, incisos II e VII, 143, inciso III, e 241 do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, considerar em conformidade com os coeficientes estabelecidos nos normativos que tratam a matéria os valores distribuídos por beneficiário, no primeiro semestre de 2020, para as seguintes transferências:

a) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), conforme a Decisão Normativa-TCU 175, de 20/3/2019;

b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme a Decisão Normativa-TCU 179, de 20/11/2019;

c) Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI-Exp), conforme a Decisão Normativa-TCU 177, de 29/7/2019;

d) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Combustíveis - Estados e Municípios (Cide), conforme as seguintes decisões normativas: Decisão Normativa-TCU 174, de 13/2/2019 (repasso de janeiro de 2020), e Decisão Normativa-TCU 181, de 12/2/2020 (repasso de abril de 2020); e

e) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme a Portaria Interministerial-MEC/ME 4, de 27/12/2019;

1. Processo TC-029.635/2020-9 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Banco do Brasil S.A.; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. encaminhar cópia deste acórdão à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Banco do Brasil S.A.;

1.6.2. encerrar o presente processo, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.

ACÓRDÃO Nº 2797/2020 - TCU - Plenário

Considerando se tratar de representação formulada pela empresa Perkons S/A acerca de possíveis irregularidades ocorridas nos lotes 11 e 18 do Pregão 168/2016, Contrato 79/2018, conduzido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), cujo objeto é a contratação de empresas ou consórcios para execução de serviços de disponibilização, instalação, operação e manutenção de equipamentos eletrônicos de controle de tráfego nas rodovias federais sob jurisdição dessa autarquia;

Considerando que, por meio do Acórdão 2.143/2019-TCU-Plenário, foi expedida determinação ao DNIT no sentido de esse envidar esforços para negociar a redução dos valores referentes ao contrato 79/2018 tomando como base a proposta ofertada pela empresa Perkons S.A. no lote 18 do



pregão eletrônico 168/2016, ou, caso tal providência não fosse exitosa, promover estudo com vistas à verificação da viabilidade de se declarar a nulidade do contrato 79/2018, nos termos dos arts. 49 e 59 da Lei 8.666/1993;

Considerando que, nesta fase processual, está em monitoramento o cumprimento das determinações contidas no item 9.2 do Acórdão 2.143/2019-TCU-Plenário;

Considerando a negativa da empresa contratada. Panavideo Tecnologia Eletrônica Ltda. em reduzir o valor do contrato tendo como base a proposta da empresa Perkons, alegando que o contrato teria redução na expectativa do efetivo faturamento devido a acordo judicial firmado com a Subprocuradora Regional Federal da 18ª Região; o qual reduziria o contrato 79/2018 em 57,8%;

Considerando que a contratada teria direito à indenização em caso de anulação do contrato, a qual poderia ser em montante até maior que a diferença entre as propostas objeto da determinação de negociação do contrato 79/2018;

Considerando que eventual nova licitação causaria descontinuidade na fiscalização eletrônica nos trechos das rodovias abrangidos pelo lote 18 do pregão 168/2016 (estados do Tocantins e Piauí) por todo o período do certame até nova contratação, o que não atenderia ao interesse público, e sem segurança de que seriam ofertados preços inferiores aos do referido contrato;

Considerando, então, o apurado pela unidade instrutora, no sentido de que o DNIT teria cumprido as determinações contidas no item 9.2 do Acórdão 2.143/2019-Plenário, considerando que a continuidade do contrato 79/2018 se mostra como a medida mais adequada ao caso em tela, tendo em vista o atendimento ao interesse público envolvido;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, arts. 143, inciso III; 235 c/c o art. 237, VII, todos do Regimento Interno/TCU, em autorizar, em caráter excepcional, a continuidade do contrato 79/2018 celebrado com a empresa Panavideo Tecnologia Eletrônica Ltda. referente ao lote 18 do pregão eletrônico 168/2016;; em considerar cumpridas as determinações contidas no item 9.2 do Acórdão 2.143/2019-TCU-Plenário, em encaminhar cópia desta deliberação ao DNIT e à empresa Panavideo Tecnologia Eletrônica Ltda.; e em arquivar o processo, de acordo com os pareceres da unidade instrutora.

1. Processo TC-007.070/2018-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Leandro Frauzino Real (022.875.171-38); Valter Casimiro Silveira (564.286.341-04)

1.2. Interessados: Panavideo Tecnologia Eletrônica Ltda. (01.026.798/0001-03); Velsis Sistemas e Tecnologia Viária S.A. (07.877.926/0001-09)

1.3. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.7. Representação legal: Andressa Costa Cruz Del Colli (60.855/OAB-DF) e outros, representando Panavideo Tecnologia Eletrônica Ltda.; Luiz Fernando Vernalha (20738/OAB-PR) e outros, representando Velsis Sistemas e Tecnologia Viária S.A.; Paulo Aristóteles Amador de Sousa, representando Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2798/2020 - TCU - Plenário

Considerando se tratar de representação em face de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 8/2020, promovido pela Administração Regional do Senac no Paraná - Senac/PR, com vistas à aquisição de microcomputadores do tipo mini desktop com monitor para a entidade, no valor estimado de R\$ 2.495.990,00;



Considerando que o representante se insurge, em suma, contra a existência de possível cláusula restritiva à ampla participação no certame, consubstanciada na necessidade de apresentação de Certificação EPEAT nas categorias Gold ou Silver como comprovação única e exclusiva de atendimento aos critérios de sustentabilidade ambiental;

Considerando que a jurisprudência do TCU é no sentido de que a exigência contida nas especificações técnicas dos equipamentos licitados de compatibilidade com a certificação EPEAT é válida, desde que não seja o único meio admitido para comprovação dos requisitos de sustentabilidade ambiental, devendo ser admitidas certificações alternativas ou outras possibilidades de comprovação (Acórdãos 351/2019-TCU-Segunda Câmara; 2.796/2018-TCU-Plenário; 1.881/2015-TCU-Plenário);

Considerando que no certame há exigência da referida certificação no edital, sem constar, no entanto, a possibilidade de comprovação dos requisitos ambientais por meios alternativos, o que configuraria, a princípio, impropriedade;

Considerando as justificativas do Senac-PR nestes autos no sentido de buscar a adequação da unidade jurisdicionada aos atuais preceitos de sustentabilidade das compras públicas, inclusive a partir de orientações desta Corte;

Considerando que, no caso concreto, houve participação de dezesseis licitantes na fase de lances, o que fez com que o preço arrematado fosse de R\$ 2.058.496,34, com desconto em relação ao preço máximo admitido de R\$ 2.495.990,00, não caracterizando ausência de competitividade no certame;

Considerando que não se constataram indícios de direcionamento do pregão para qualquer fornecedor;

Considerando, em suma, que, apesar de haver plausibilidade na alegação da representante quanto à exigência de apresentação apenas do Certificado EPEAT para fins de habilitação no certame, não se verificaram, no caso concreto, prejuízos efetivos à condução do Pregão Eletrônico 8/2020 a ponto de que haja interesse público de suspender ou anular o procedimento, conforme análise empreendida na peça 12;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, arts. 143, inciso III; 235 c/c o art. 237, VII, todos do Regimento Interno/TCU, em conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la procedente, em indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, em adotar a medida a seguir, e em dar ciência desta deliberação ao Senac/PR e à representante, juntamente com a instrução (peça 12), de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-034.493/2020-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Administração Regional do Senac no Paraná

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.5. Representação legal: Alandy Barreto Conceicao (027.717.635-24), representando Daten Tecnologia Ltda.

1.6. Dar ciência à Administração Regional do Senac no Estado do Paraná - Senac/PR, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU-315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 8/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.6.1. embora a exigência contida nas especificações técnicas dos equipamentos licitados de compatibilidade com a certificação EPEAT seja válida, não deve ser o único meio admitido para comprovação dos requisitos ambientais, devendo serem previstas outras possibilidades de comprovação, conforme jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 351/2019-TCU-Segunda Câmara, 2.796/2018-TCU-Plenário e 1.881/2015-TCU-Plenário.



ACÓRDÃO Nº 2799/2020 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão 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 parcialmente procedente;
- b) dar ciência ao INSS, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, quando das novas nomeações para cargos públicos de seu quadro de pessoal, utilize como critério de classificação a nota final dos candidatos, conforme decisão judicial trazida nesses autos;
- c) levantar o sigilo que recai sobre estes autos, com fundamento no art. 55 da Lei 8.443/1992, à exceção das peças que contiverem informações pessoais que permitam a identificação do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014;
- d) encaminhar cópia da desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à denunciante; e
- e) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-023.429/2016-0 (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: Superintendência Estadual do INSS - Recife/PE.
- 1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social (SecexPrevidência).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2800/2020 - 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 especificadas nos itens 9.2 do Acórdão 2.736/2016-TCU-Plenário e 9.4 do Acórdão 2.079/2017-TCU-Plenário;
- b) considerar que foram implementados procedimentos de controle permanentes utilizados pela CCEE para se certificar da correção dos valores pagos e dos saldos devedores das obrigações da União saldadas mediante repasse tarifário, da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE);
- c) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e às Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras); e
- d) encerrar o presente processo nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

1. Processo TC-003.346/2015-3 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Apensos: 025.684/2015-9 (Solicitação); 021.611/2016-5 (Solicitação).
- 1.2. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica; Câmara de Comercialização de Energia Elétrica; Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras Estabelecimentos Unificados; Ministério da Fazenda (extinta); Ministério de Minas e Energia; Secretaria do Tesouro Nacional.



- 1.3. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica).
- 1.6. Representação legal: Allan Lúcio Sathler; José Renato Pinto da Fonseca e outros.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2801/2020 - TCU - Plenário

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

- a) considerar cumprida a determinação constante do item 9.3 do Acórdão 1.544/2013-TCU-Plenário, modificado pelo Acórdão 2.250/2016-TCU-Plenário;
- b) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, à Controladoria Geral da União; e
- c) apensar definitivamente este processo ao TC 013.957/2012-0.

1. Processo TC-020.423/2020-9 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Órgão: Controladoria Regional da União No Estado do Espírito Santo.
- 1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2802/2020 - 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 prejudicado o atendimento da medida especificada no item 1.6 do Acórdão 583/2020-TCU-Plenário;
- b) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica; à SecexDesenvolvimento, de maneira a embasar eventual ação de controle que entender oportuna, relacionada à eficácia e eficiência da modelagem de prestação dos serviços no âmbito da Operação Carro-Pipa;
- c) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica; ao Ministério do Desenvolvimento Regional; e
- d) apensar os presentes autos ao TC 000.148/2020-2, com fulcro no art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-021.199/2020-5 (MONITORAMENTO)

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



ACÓRDÃO Nº 2803/2020 - TCU - Plenário

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

a) expedir quitação ao Sr. Raimundo Nonato Santos Neto (CPF 099.350.373-04), diante do recolhimento integral da multa que lhe foi aplicada pelo Acórdão 2.080/2017-TCU-Plenário (peça 11); e

b) encaminhar cópia da presente deliberação ao responsável.

1. Processo TC-008.626/2016-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apenso: 006.064/2011-6 (Relatório de Auditoria); 017.647/2017-7 (Solicitação).

1.2. Responsável: Raimundo Nonato Santos Neto (099.350.373-04).

1.3. Órgão: Prefeitura Municipal de Floriano/PI.

1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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

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

1.7. Representação legal: Vitor Tabatinga do Rego Lopes (OAB/PI 6.989).

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2804/2020 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, § 1º, 143, inciso III, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, todos do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

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

b) considerar prejudicado o requerimento de medida cautelar formulado pela empresa Valence Máquinas e Equipamentos Ltda, tendo em vista a perda de seu objeto;

c) dar ciência à Prefeitura Municipal de Jaguaráçu, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade, identificada no Pregão Presencial 004/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: não observância do prazo mínimo de oito dias úteis entre a alteração no edital e a abertura das propostas, afrontando os termos do art. 4º, inciso V, da Lei 10.520/2002 c/c o § 4º do art. 21 da Lei 8666/1993;

c) encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica, à Prefeitura Municipal de Jaguaráçu/MG e à representante; e

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

1. Processo TC-018.962/2020-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apenso: 025.637/2020-7 (Representação).

1.2. Responsável: Debora Cristina Lage (059.763.906-09).

1.3. Órgão: Prefeitura Municipal de Jaguaráçu – MG.

1.4. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Geraldo Luiz de Moura Tavares (OAB/MG 31.817) e outros.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 2805/2020 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, todos do Regimento Interno/TCU, e art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

- a) conhecer da presente representação, porquanto satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no RITCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- b) indeferir o requerimento de medida cautelar solicitado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para sua concessão;
- c) dar ciência ao Comando da 11ª Região Militar, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha identificada no Pregão Eletrônico 6/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
 - c.1) ausência de justificativas suficientes para a inclusão dos itens 3, 4, 5, 6, e 9 no certame, em desconformidade com os princípios da motivação dos atos administrativos, do interesse público e da economicidade, previstos, respectivamente no art. 2º da Lei 9.784/1999 e no art. 70 da Constituição Federal, uma vez que não constam da lista de produtos informados na Cartilha de Boas Práticas Nutricionais do Exército, tampouco no Manual de Alimentação das Forças Armadas, aprovado pela Portaria Normativa 219/MD, de 12/2/2010;
 - d) fazer a determinação constante do item 1.6;
 - e) encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, ao Comando da 11ª Região Militar e ao representante; e
 - f) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-029.289/2020-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Comando da 11ª Região Militar – MD/CE.

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: Eduardo Guimaraes Francisco (OAB/DF 30.029) e outros.

1.6. Determinar ao Comando da 11ª Região Militar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução 315/2020, que adote providências quanto ao item abaixo, e informe ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias, os encaminhamentos realizados:

- a) não permita adesões à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 6/2020, por inobservância do disposto no art. 22 do Decreto 7.892/2013, uma vez que não foram evidenciadas, com base em memória de cálculo detalhada, as quantidades que deveriam ser adquiridas por meio do certame, sobretudo com base no consumo passado ou na expectativa de consumo com base em eventos concretos, de forma a justificar os acréscimos identificados, principalmente quando substanciais, em desconformidade com o art. 22 do Decreto 7.892/2013, com o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993, bem como a jurisprudência do TCU (Acórdão 2.155/2012-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro).

ACÓRDÃO Nº 2806/2020 - TCU - Plenário

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

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



- b) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela representante, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para sua concessão;
- c) encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica, ao Ministério da Economia e à representante; e
- d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-031.350/2020-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Ministério da Economia.

1.2. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2807/2020 - TCU - Plenário

Trata-se de representação formulada pela empresa Atmosfera Gestão e Higienização de Têxteis S/A a respeito de possíveis irregularidades no Pregão 69/2020 realizado pelo Hospital de Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia (HC-UFU), cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de lavanderia hospitalar para processamento do enxoval hospitalar nas dependências da contratante.

Considerando que o parágrafo único do art. 62 da Resolução 259/2014 autoriza que advogados, ainda que não vinculados a processo previamente identificado, acessem os processos eletrônicos, à exceção dos classificados como sigilosos;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 17, § 1º, 143, inciso III, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, todos do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, em:

- a) conhecer da presente representação, eis que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no RITCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;
- b) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela representante, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para sua concessão;
- c) deferir o pedido de cópia formulado pela empresa Atmosfera Gestão e Higienização de Têxteis S/A, nos termos do art. 62, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014;
- d) encaminhar cópia desta decisão, acompanhada da instrução da unidade técnica, à Universidade Federal de Uberlândia e à representante; e
- e) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-033.107/2020-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Fundação Universidade Federal de Uberlândia.

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: Anselmo da Silva Ribas (OAB/SP 193.321).

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2808/2020 - TCU – Plenário

Trata-se de solicitação formulada pelo Ministro de Estado da Infraestrutura, Sr. Tarcísio Gomes de Freitas, em que requer a dilação de prazo para a remessa de três tomadas de contas especiais relativas a termos de cooperação celebrados entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de



Transportes – DNIT e o Departamento de Engenharia e Construção do Exército Brasileiro – DEC (peças 9 e 10).

Considerando que a justificativa apresentada pelo Ministro de Estado da Infraestrutura é dotada de plausibilidade, uma vez que as dificuldades operacionais elencadas no Ofício 91160/2020/ASSTEC/GAB-DG/DNIT SEDE, de 11/09/2020, de fato, são motivadoras de atraso no trâmite das tomadas de contas especiais;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alíneas “a” e “e”, do Regimento Interno, c/c o art.11, §§ 2º e 3º, da IN-TCU 71/2012, de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

- a) conhecer desta solicitação, para, no mérito, deferi-la;
- b) prorrogar, por 90 (noventa) dias, o prazo para a remessa das tomadas de contas especiais referentes aos Termos de Cooperação 372/2010, 284/2010 3 428/2010, contados a partir do término daquele originalmente concedido;
- c) encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, ao Ministro de Estado da Infraestrutura; e
- d) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU.

1. Processo TC-006.196/2020-9 (SOLICITAÇÃO)

1.1. Relator: Ministro Vital do Rêgo

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.4. Representação legal: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2809/2020 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, formulada pela empresa Linkcon Eireli a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 11/2019 (PE 11/2019), realizado pela Companhia Docas do Rio Janeiro (CDRJ), que tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de implantação do sistema de Recursos Humanos, no valor estimado de R\$ 2.102.490,17.

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do RI/TCU, podendo ser conhecida;

Considerando que a representante alegou que o objeto do certame seria o mesmo do Contrato 33/2018, firmado entre ela e a CDRJ;

Considerando que a representante alegou que a CDRJ teria oposto embaraços à execução contratual e rescindira a avença unilateralmente;

Considerando que a representante alegou que a CDRJ teria o objetivo de favorecer a empresa vencedora do certame, a Starsoft, que já detinha diversos contratos com a Administração Pública;

Considerando que a representante alegou que o valor da nova contratação seria mais elevado do que o valor inicial do Contrato 33/2018, cujo objeto teria sido parcialmente desenvolvido;

Considerando que a representante alegou que a nova versão do edital não conteria a exigência de que todo o sistema de recursos humanos fosse desenvolvido em plataforma Web, diferente do que ocorreria no termo de referência relativo ao Contrato 33/2018, sendo que essa exigência teria sido o fator que teria ocasionado os percalços na entrega do objeto;

Considerando que a Sefti verificou que não foram juntados elementos que comprovem ter sido opostos embaraços à execução do Contrato 33/2018 por parte da CDRJ;

Considerando que a Sefti verificou que o certame não foi vencido pela empresa Starsoft, mas pela empresa Benner Sistemas S/A;



Considerando que a Sefti verificou que, contrariamente ao alegado na representação, o edital do PE 11/2019 apresentou a exigência de desenvolvimento do sistema em plataforma Web, conforme o item 3.1.6 do TR (fls. 06-peça 05);

Considerando que a Sefti registrou que, no TC-006.195/2019-9, encontram-se em apuração indícios de ocorrência de graves irregularidades no Contrato 33/2018, incluindo deficiências na definição, especificação e orçamentação do objeto, bem como inexecução contratual;

Considerando que a Sefti registrou que consta do TC-006.195/2019-9 a informação de que, no âmbito do Contrato 33/2018, foi efetuada apenas uma medição, no valor de R\$ 153.779,48, e que a avença foi encerrada em 19/4/2019, sem entrega do objeto;

Considerando que a Sefti apontou que as questões relativas aos indícios de irregularidade na execução do Contrato 33/2018 já vêm sendo examinadas no TC-006.195/2019-9;

Considerando que a Sefti entendeu que são improcedentes às alegações especificamente relacionadas ao PE 11/2019;

Considerando que a Sefti entendeu estarem ausentes os requisitos relacionados à fumaça do bom direito e ao perigo da demora;

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

- a) conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no RI/TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;
- b) indeferir o requerimento de adoção de medida cautelar por inexistência dos pressupostos para a sua concessão;
- c) dar ciência deste acórdão à representante e à Companhia Docas do Rio de Janeiro; e
- d) apensar os presentes autos ao TC-006.195/2019-9, com base no art. 36 da Resolução-TCU 259/2014.

1. Processo TC-029.596/2020-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Linkcon Eireli (CNPJ 05.323.742/0001-71)

1.2. Órgão/Entidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ)

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.6. Representação legal: Alexandre Henrique Coelho de Melo (OAB/PE 20.582).

ACÓRDÃO Nº 2810/2020 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, formulada pela empresa A&C Refrigeração e Elétrica Ltda., noticiando supostas irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 31/2020, promovido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) com vistas à contratação de empresa especializada para fornecimento e instalação de seis equipamentos condicionadores de ar do tipo self contained, de capacidade de 10 TR, para substituição dos condensadores de ar que atendem ao plenário do tribunal do júri nos fóruns de Ceilândia, Taguatinga e Paranoá, e do serviço de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos instalados.

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do RI/TCU, podendo ser conhecida;

Considerando que a representante alegou que houve a classificação irregular da vencedora do certame, vez que os equipamentos oferecidos não seriam compatíveis com as especificações técnicas exigidas e a licitante não estaria credenciada junto ao fabricante;



Considerando que a representante alegou que teria ocorrido afronta ao princípio da isonomia, pois outra licitante teria sido desclassificada por não atender às especificações técnicas;

Considerando que a Selog verificou que a licitante vencedora, em sua proposta, descreveu as características técnicas dos equipamentos em consonância com as especificações definidas no edital e apresentou catálogo do fabricante em que constavam produtos condizentes com as características detalhadas na citada proposta;

Considerando que a unidade instrutiva constatou que ocorreu erro formal na codificação do equipamento oferecido, erro esse que foi devidamente esclarecido;

Considerando que a Selog apurou que o credenciamento não foi um requisito estabelecido para as etapas de análise/aceitação das propostas e/ou de habilitação dos licitantes, mas que se trata de exigência que será verificada na fase de contratação;

Considerando que a unidade técnica constatou que, no caso da outra empresa mencionada pela representante, não ocorreu desclassificação, mas inabilitação por descumprimento à exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica;

Considerando que a Selog entendeu afastado o pressuposto da plausibilidade jurídica, por não haver demonstração de que ocorreu afronta à legislação, aos princípios jurídicos e às regras do edital;

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

a) conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no RI/TCU, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) indeferir o requerimento de adoção de medida cautelar por inexistência dos pressupostos para a sua concessão;

c) dar ciência desta deliberação à representante e ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

d) arquivar os presentes autos sem prejuízo de o Tribunal vir a analisar a matéria novamente em processo distinto caso presentes elementos que justifiquem a medida.

1. Processo TC-035.381/2020-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT)

1.2. Representante: A&C Refrigeração e Elétrica Ltda. (CNPJ 04.030.906/0001-00)

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.6. Representação legal: Pablo Alves Prado (43164/OAB-DF) e outros, representando A&C Refrigeração e Elétrica Ltda.

ACÓRDÃO Nº 2811/2020 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso I, alínea “a” e 218 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 246, de 2011, em dar quitação a Carlos Alberto de Gusmão Lobo Neto (CPF. 078.166.932-49) diante do integral recolhimento da multa aplicada pelo Acórdão 2.447/2011 prolatado pelo Plenário do TCU na Sessão Ordinária de 14/9/2011 (Ata nº 38/2011), sem prejuízo de, em sintonia com os pareceres emitidos neste processo, prolatar as providências abaixo fixadas, sob as seguintes condições:

Valor original da multa: R\$ 3.000,00 / Data de origem da multa: 14/9/2011



Valores Recolhidos	Datas dos Recolhimentos
R\$ 186,61	21/06/2018
R\$ 186,61	04/07/2018
R\$ 189,70	13/08/2018
R\$ 189,70	04/09/2018
R\$ 190,42	08/10/2018
R\$ 190,42	06/11/2018
R\$ 191,28	06/12/2018
R\$ 190,88	03/01/2019
R\$ 191,14	06/02/2019
R\$ 191,76	11/03/2019
R\$ 192,62	09/04/2019
R\$ 194,07	10/05/2019
R\$ 195,43	11/06/2019
R\$ 195,48	04/07/2019
R\$ 195,50	08/08/2019
R\$ 196,09	09/09/2019
R\$ 196,55	11/10/2019
R\$ 196,75	13/11/2019
R\$ 197,75	13/12/2019
R\$ 200,03	24/01/2020
R\$ 200,45	27/02/2020
R\$ 201,08	29/04/2020
R\$ 200,48	26/05/2020
R\$ 199,70	01/07/2020

1. Processo TC-006.892/2009-7 (LEVANTAMENTO)

1.1. Apenso: TC-015.956/2020-2 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Andressa Veronique Pinto Gusmão de Oliveira (CPF 610.586.702-63); André Francisco da Silva Reis (CPF 711.394.942-87); Ângela Maria do Nascimento Silva Britto (CPF 186.486.301-34); Camilo Gil Cabral (CPF 048.310.968-14); Carlos Alberto de Gusmão Lobo Neto (CPF 078.166.932-49); Durcilene Ferreira Franco Rodrigues (CPF 033.614.856-90); Flávio Decat de Moura (CPF 060.681.116-87); Humberto de Alencar Brito de Souza (CPF 200.646.322-53); José Augusto de Souza Melo (CPF 558.530.212-49); João Batista Rocha do Carmo Júnior (CPF 715.158.952-20); João Vanderlei Prata Andrade (CPF 406.159.956-91); Júlio Cesar Jacques da Silva Ribeiro (CPF 055.250.632-04); Leonardo Lins de Albuquerque (CPF 012.807.674-72); Lourenço José Machado Maduro (CPF 309.347.026-91); Luís Alan de Almeida Lorenzoni (CPF 582.105.710-87); Manoel Nazareth Santanna Ribeiro (CPF 000.364.122-87); Marcia Maria Araújo Martins (CPF 381.468.191-68); Marcos Vinícius de Almeida Nogueira (CPF 317.578.981-15); Neiva Evangelista Barboza (CPF 346.687.562-53); Núbia Regina da Silva (CPF 275.592.892-15); Renê Marques Formiga (CPF 034.887.992-04); Tito Cardoso de Oliveira Neto (CPF 000.479.612-87 e Valdeni Batista Milhomens (CPF 225.718.681-87).

1.3. Interessada: Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (CNPJ 00.357.038/0001-16).

1.4. Entidade: Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (privatizada – CNPJ 02.341.467/0001-20).



- 1.5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
- 1.6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
- 1.7. Unidade Técnica: Serviço de Controle dos Efeitos de Deliberações (Seproc-Secef).
- 1.8. Representação legal:
 - 1.8.1. Bassla Marinho Abdel Aziz (OAB/AM 13. 568), entre outros, representando a Amazonas Distribuidora de Energia S. A e Renê Marques Formiga;
 - 1.8.2. Danilo Carvalho Freire Silva Filho (OAB/MG 162.033), entre outros, representando André Francisco da Silva Reis, Carlos Alberto de Gusmão Lobo Neto, Renê Marques Formiga, Camilo Gil Cabral e a Amazonas Distribuidora de Energia S.A.;
 - 1.8.3. Marina de Carvalho Batista (OAB/DF 14.073), representando a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.; e
 - 1.8.4. Andressa Veronique Pinto Gusmão de Oliveira, entre outros, representando Flávio Decat de Moura e Carlos Alberto de Gusmão Lobo Neto.
- 1.9. Providência: enviar a cópia do presente Acórdão, com a cópia do parecer da unidade técnica, a Carlos Alberto de Gusmão Lobo Neto e à Amazonas Distribuidora de Energia S.A., para ciência.

ACÓRDÃO Nº 2812/2020 - TCU - Plenário

Considerando que o presente processo trata de representação formulada pelo Exmo. Sr. Senador Renan Calheiros, nos termos do art. 237, III, do RITCU, sobre os danos ambientais ocorridos, desde agosto de 2019, na zona costeira de nove estados-membros no nordeste brasileiro em face da proliferação da extensa mancha de óleo nas correspondentes praias, tendo o ora representante requerido, para tanto, a apreciação dos possíveis indícios de ineficiência das políticas públicas para a preservação e conservação dos recursos marítimos e, sobretudo, para a mitigação de riscos ambientais decorrentes do derramamento de óleo no litoral brasileiro;

Considerando que, por intermédio do Acórdão 3.123/2019-Plenário, o TCU conheceu da presente representação, já que preenchidos os requisitos legais e regimentais de admissibilidade, e determinou o prosseguimento do feito a partir da inspeção perante o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Marinha do Brasil (MB) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP);

Considerando que, após a análise final do feito, a unidade técnica assinalou que os aludidos órgãos e entes federais teriam adotado as ações de prevenção e resposta previstas no Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional (PNC), como instituído pelo Decreto n.º 8.127, de 2013, e pela Lei n.º 9.666, de 2000, ao dispor sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição decorrente do lançamento de óleo, não tendo verificado, contudo, os eventuais indícios de omissão ou intempestividade por parte das referidas instituições;

Considerando, todavia, que a unidade técnica identificou a possibilidade de falhas na prevenção e mitigação de acidentes ambientais em face da indefinição das competências dos órgãos e entes federais ante a edição do Decreto n.º 9.759, de 2019, ao extinguir o comitê executivo e o comitê de suporte na estrutura organizacional do PNC, além dos demais colegiados da administração federal;

Considerando, enfim, que, após a análise do feito, com a avaliação dos pontos suscitados no Acórdão 3.123/2019-Plenário, além das questões apontadas nos processos apensados e nas solicitações do Congresso Nacional sobrestadas até o deslinde do presente processo, sob o TC 038.673/2019-3 e o TC 003.218/2020-1, a unidade técnica propôs o envio de recomendação ao MMA para avaliar a necessidade de recriação dos aludidos comitês (executivo e de suporte) extintos pelo Decreto n.º 9.759, de 2019, além de, em conjunto com o Ibama, a Marinha do Brasil e a ANP, verificar a necessidade de revisão do PNC para, assim, incorporar as lições aprendidas a partir do incidente de derramamento do óleo em 2019;

Considerando, no entanto, que, no bojo da ADI n.º 6.121, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente a cautelar para, suspendendo a eficácia do art. 1º, § 2º, do Decreto



n.º 9.759, de 2019, afastar, até o exame definitivo da referida ação, a possibilidade de extinção dos aludidos comitês e dos demais colegiados da administração federal pelo chefe do Executivo;

Considerando, por esse prisma, que, em vez do envio da suscitada recomendação, o TCU deve promover a correspondente oitiva para solicitar que, a partir da possibilidade de construção participativa com o TCU, nos termos do art. 14 da Resolução TCU n.º 315, 2020, e com as normas de auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria TCU n.º 280, de 2010, o MMA, como autoridade nacional do PNC, nos termos do art. 5, parágrafo único, do Decreto n.º 8.127, de 2013, apresente a sua manifestação sobre os possíveis impactos causados pela eventual extinção do comitê executivo e do comitê de suporte na estrutura organizacional do PNC em relação à capacidade dos órgãos e entes federais competentes para prevenir os incidentes de derramamento de óleo, além de responder aos danos decorrentes, devendo apresentar, ainda, a sua manifestação sobre a atual manutenção da referida extinção desses comitês (executivo e de suporte) em face da decisão proferida, no bojo da ADI n.º 6.121, pelo Plenário do STF no sentido de deferir parcialmente a cautelar para, suspendendo a eficácia do art. 1º, § 2º, do Decreto n.º 9.759, de 2019, afastar, até o exame definitivo da referida ação, a possibilidade de extinção dos aludidos comitês e dos demais colegiados da administração federal pelo chefe do Executivo;

Considerando, ainda, que, diante da ausência do pleno atendimento ao item 1.6.1.11 do Acórdão 3.123/2019-Plenário, o TCU deve promover a oitiva do MMA para solicitar, no bojo da referida construção participativa, a sua manifestação sobre as vulnerabilidades e deficiências nos sistemas governamentais de detecção de incidentes de derramamento de óleo, além das ações desenvolvidas para evitar a ocorrência de situações similares de desastres ambientais;

Considerando, enfim, que, em face da ausência de informações sobre o disposto no item 1.6.1.7 do aludido acórdão, o TCU deve promover a diligência junto ao MMA, Ibama, Marinha e ANP para apresentarem a relação dos contratos emergenciais firmados para a limpeza das zonas costeiras, devendo a unidade técnica verificar a existência de possíveis indícios de dano ao erário nos aludidos contratos, dando prosseguimento à presente representação;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “c”, 235, e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 246, de 2011, em determinar o célere prosseguimento do presente feito, com vistas ao saneamento do processo, e, assim, prolatar as providências abaixo fixadas:

1. Processo TC-036.563/2019-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apenso: TC 037.176/2019-6; TC 038.319/2019-5; e TC 037.306/2019-7.

1.2. Instituições: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Comando da Marinha; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; e Ministério do Meio Ambiente.

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

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal:

1.6.1. Daniel Gustavo Santos Roque (311195/OAB-SP), representando o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; e

1.6.2. Rodrigo Figueiredo Paiva (18355/OAB-ES), representando o Ministério do Meio Ambiente e Comando da Marinha.

1.7. Providências:

1.7.1. promover a oitiva para solicitar que, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da ciência desta deliberação, a partir da possibilidade de atuação participativa com o TCU em face das efetivas ações dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução TCU n.º 315, de 2020, e das normas de

auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria TCU n.º 280, de 2010, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) apresente a sua manifestação, como autoridade nacional do PNC em face do art. 5º, parágrafo único, do Decreto n.º 8.127, de 2013, e as correspondentes soluções sobre as seguintes inconsistências:

1.7.1.1. os impactos negativos causados pela eventual extinção do comitê executivo e do comitê de suporte na estrutura organizacional do Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional (PNC) em relação à capacidade dos órgãos e entes federais competentes para prevenir os incidentes de derramamento de óleo, além de responder aos danos decorrentes, devendo apresentar, ainda, a sua manifestação e a eventual solução sobre a atual manutenção da referida extinção desses comitês (executivo e de suporte) em face da decisão proferida, no bojo da ADI n.º 6.121, pelo Plenário do STF no sentido de deferir parcialmente a cautelar para, suspendendo a eficácia do art. 1º, § 2º, do Decreto n.º 9.759, de 2019, afastar, até o exame definitivo da referida ação, a possibilidade de extinção dos aludidos comitês e dos demais colegiados da administração federal pelo chefe do Executivo, avaliando, assim, a efetiva necessidade de:

(i) recriação dos aludidos comitês (executivo e de suporte) extintos pelo Decreto n.º 9.759, de 2019;

(ii) verificação, em conjunto com o Ibama, a Marinha do Brasil e a ANP, sobre a necessidade de revisão do PNC para, assim, incorporar as lições aprendidas a partir do incidente de derramamento do óleo em 2019;

(iii) identificação sobre as falhas na prevenção e mitigação de acidentes ambientais em face da indefinição das competências dos órgãos e entes federais ante a edição do Decreto n.º 9.759, de 2019, ao extinguir o comitê executivo e o comitê de suporte na estrutura organizacional do PNC, além dos demais colegiados da administração federal; e

(iv) identificação sobre as vulnerabilidades e deficiências nos sistemas governamentais de detecção de incidentes de derramamento de óleo, além das ações desenvolvidas para evitar a ocorrência de situações similares de desastres ambientais;

1.7.1.2. a relação de todos os contratos emergenciais firmados para a limpeza das zonas costeiras, isolada ou conjuntamente com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e a Marinha do Brasil, em sintonia com o item 1.6.1.7 do Acórdão 3.132/2019-Plenário, promovendo a respectiva análise e a subsequente manifestação conclusiva sobre a regularidade e a economicidade dos aludidos contratos em face dos valores de mercado;

1.7.2. promover, por intermédio da unidade técnica, a adoção das seguintes medidas:

1.7.2.1. verificação sobre a regularidade e a economicidade dos aludidos contratos indicados pelo item 1.7.1.2 deste Acórdão;

1.7.2.2. prosseguimento do feito, após a efetiva realização de todas as medidas determinadas neste Acórdão, devendo submeter este processo ao Ministro-Relator com o subsequente parecer conclusivo sobre a elucidação e as soluções das eventuais inconsistências apontadas pelos itens 1.7.1.1 e 1.7.1.2 deste Acórdão a partir da suscitada atuação dos gestores públicos em construção participativa com o TCU pelo art. 14 da Resolução TCU n.º 315, de 2020;

1.7.2.3. juntada de cópia do presente Acórdão, com o parecer da unidade técnica, aos processos sobrestados por força do Acórdão 554/2020-Plenário, para o TC 038.673/2019-3, e por força do Acórdão 621/2020-Plenário, para o TC 003.218/2020-1; e

1.7.2.4. envio da cópia do presente Acórdão, com o parecer da unidade técnica, ao ora representante, para ciência, e ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), ao Ministério da Defesa, ao Comando da Marinha (MB) e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), para ciência e adoção das providências cabíveis em cumprimento ao item 1.7.1 deste Acórdão.



1. Processo nº TC 026.748/2016-9.
- 1.1. Apensos: 016.035/2019-4; 016.034/2019-8
2. Grupo I – Classe de Assunto I - Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial
3. Responsável/Recorrente:
- 3.1. Responsável: Antonio Peixoto de Oliveira (119.656.142-72)
- 3.2. Recorrente: Antonio Peixoto de Oliveira (119.656.142-72).
4. Entidades: Município de Itacoatiara – AM e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal: Luiz Eduardo Hayden dos Santos (12.051/OAB-AM) e outros, representando Antonio Peixoto de Oliveira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de recurso de revisão interposto pelo Sr. Antonio Peixoto de Oliveira, ex-prefeito de Itacoatiara/AM, com pedido de medida liminar, contra o Acórdão 3.212/2018-2ª Câmara, mantido em grau de recurso de reconsideração pelo Acórdão 2.338/2019-2ª Câmara,

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

- 9.1. rejeitar os pedidos de declaração de nulidade da notificação do Acórdão 2.338/2019-2ª Câmara e de concessão de medida cautelar daquele decorrente;
- 9.2. não conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. Antônio Peixoto de Oliveira, ficando prejudicado o pedido de concessão de efeito suspensivo para a espécie recursal;
- 9.3. dar ciência da decisão ao recorrente, à Prefeitura e à Câmara Municipal de Itacoatiara/AM e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2813-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2814/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.903/2015-7.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Companhia Nacional de Abastecimento (26.461.699/0001-80)

3.2. Recorrente: Companhia Nacional de Abastecimento (26.461.699/0001-80).

4. Órgão/Entidade: Companhia Nacional de Abastecimento.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

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



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

8. Representação legal:

8.1. Alessandra Almeida Brito (20.594/OAB-DF) e outros, representando Companhia Nacional de Abastecimento.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido pedido de reexame interposto por Companhia Nacional de Abastecimento contra o Acórdão 2.129/2018 - Plenário.

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, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame e negar-lhe provimento;

9.2. ordenar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do Tribunal de Contas da União que acompanhe o desdobramento de eventuais ações judiciais acerca das incorporações de funções concedidas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e, em caso de decisões favoráveis, instaure as correspondentes tomadas de contas especiais contra os gestores da empresa causadores do prejuízo ao Erário;

9.3. dar ciência desta deliberação à recorrente.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2814-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2815/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.789/2014-5.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Érico Nogueira de Sousa (029.635.836-30); Gustavo Lemos Petta (221.202.198-42); Rovilson Sanches Portela (693.002.831-20); União Nacional dos Estudantes (29.258.597/0002-31); Walberto Fonseca de Araújo Júnior (021.866.494-03).

4. Órgão/Entidade: Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (extinta).

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).

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

8. Representação legal:

8.1. Michel Costa Carvalho (22.062/OAB-PB) e outros, representando Walberto Fonseca de Araújo Júnior.

8.2. Paula Costa (194.573/OAB-SP), João Adolfo Maciel Monteiro (103236/OAB-PE) e outros, representando Gustavo Lemos Petta, Érico Nogueira de Sousa, Rovilson Sanches Portela, União Nacional dos Estudantes.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em face da impugnação total das despesas do Convênio 411/2004, firmado entre o Ministério da Cultura e a União Nacional dos Estudantes, tendo por objeto a implantação do projeto “Atividade de Cultura e Arte da UNE”;

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

9.1. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela União Nacional dos Estudantes e por Gustavo Lemos Petta, Rovilson Sanches Portela, Érico Nogueira de Sousa e Walberto Fonseca de Araújo Júnior;

9.2. julgar irregulares as contas de Rovilson Sanches Portela, Érico Nogueira de Sousa, Walberto Fonseca de Araújo Júnior, Gustavo Lemos Petta e da União Nacional dos Estudantes, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Cultura, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.2.1. débito solidário imputável aos responsáveis União Nacional dos Estudantes, Gustavo Lemos Petta, Érico Nogueira de Sousa e Walberto Fonseca de Araújo Júnior:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
427.016,73	22/7/2005

9.2.2. débito solidário imputável aos responsáveis União Nacional dos Estudantes, Gustavo Lemos Petta e Rovilson Sanches Portela:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA	DÉBITO/CRÉDITO
255.021,77	22/7/2005	D
1.194,96	9/12/2008	C

9.3. aplicar à União Nacional dos Estudantes, a Gustavo Lemos Petta, a Érico Nogueira de Sousa, a Walberto Fonseca de Araújo Júnior e a Rovilson Sanches Portela a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores individuais de R\$ 67.000,00 (sessenta e sete mil reais), R\$ 67.000,00 (sessenta e sete mil reais), R\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil reais), R\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil reais) e R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, a contar da data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, caso não seja paga no prazo estabelecido, na forma da legislação em vigor;

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

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

9.6. esclarecer aos responsáveis que, em caso de parcelamento da dívida, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU);



9.7. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, e à Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2815-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2816/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.278/2017-7.

1.1. Apensos: TC 015.659/2018-6 e TC 036.514/2018-7.

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

3. Responsáveis: Álvaro Toubes Prata (CPF 145.041.381-15); Emília Maria Silva Ribeiro Curi (CPF 292.910.701-49); Manoel Augusto Cardoso da Fonseca (CPF 206.519.450-20); Virgílio Augusto Fernandes Almeida (CPF 130.465.196-72).

4. Instituições: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC); então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); então Secretaria de Política de Informática (Sepin-MCTIC); então Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial (SDCI-MDIC); Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Luiz Antonio Muniz Machado (OAB-DF 750-A), entre outros, representando Emília Maria Silva Ribeiro Curi.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão 458/2014 proferido pelo Plenário do TCU, no âmbito do TC 013.747/2013-4, ao apreciar a auditoria operacional destinada a avaliar os resultados da Lei n.º 8.248 (Lei de Informática), de 1991, cabendo no presente momento, ainda, a apreciação das justificativas apresentadas em resposta às audiências suscitadas pelo Acórdão 729/2018-Plenário;

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

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Álvaro Toubes Prata, Emília Maria Silva Ribeiro Curi e Manoel Augusto Cardoso da Fonseca;

9.2. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Virgílio Augusto Fernandes Almeida, deixando, todavia, de lhe aplicar a multa prevista no art. 268, IV, do RITCU;

9.3. passar a definir os itens 9.5.2, 9.5.3, 9.5.9 e 9.5.10 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e os itens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7.1, 9.2.7.2, 9.2.7.3, 9.2.7.4, 9.3, 9.5.4, 9.5.5, 9.5.6, 9.5.7, 9.5.8, 9.5.11, 9.5.12 e 9.6.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário como determinações a serem cumpridas, nos termos da Resolução TCU n.º 315, de 2020, pelos respectivos órgãos ou entes públicos em consonância com o prazo e o plano de ação fixados pelo item 9.9 do Acórdão 729/2018-Plenário;

9.4. reiterar a necessidade de efetivo cumprimento às determinações prolatadas pelos itens 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 do Acórdão 729/2018-Plenário em sintonia, adicionalmente, com o efetivo cumprimento



das medidas fixadas pelos itens 9.5.2, 9.5.3, 9.5.9 e 9.5.10 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e pelos itens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7.1, 9.2.7.2, 9.2.7.3, 9.2.7.4, 9.3, 9.5.4, 9.5.5, 9.5.6, 9.5.7, 9.5.8, 9.5.11, 9.5.12 e 9.6.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, dentro do prazo de 180 dias contados da ciência da presente deliberação, sem prejuízo de, no correspondente plano de ação, serem indicadas as eventuais alternativas para o efetivo cumprimento das aludidas medidas pela adoção de outras soluções tecnológicas mais adequadas;

9.5. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, aos seguintes destinatários:

9.5.1. ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), para ciência e efetivo cumprimento ao item 9.4 deste Acórdão;

9.5.2. ao Ministério da Economia, como sucessor do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, para ciência e adoção das providências cabíveis;

9.5.3. à Secretaria da Receita Federal do Brasil, para ciência e adoção das providências cabíveis;

9.5.4. à Procuradoria da República no Distrito Federal e à Procuradoria da República no Paraná, para ciência em complemento às respostas anteriormente enviadas às respectivas solicitações de informação autuadas no bojo do TC 015.659/2018-6 e do TC 036.514/2018-7; e

9.6. promover a autuação do novo processo de monitoramento sobre o cumprimento do item 9.4 deste Acórdão, promovendo o apensamento definitivo do presente TC 001.278/2017-7 a esse novo processo de monitoramento.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2816-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2817/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.575/2020-5.

1.1. Apensos: 026.135/2020-5; 011.651/2020-2; 025.298/2020-8; 028.239/2020-2; 026.904/2020-9

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Antônio Elcio Franco Filho (051.519.268-61); Eduardo Pazuello (734.125.037-20); João Gabbardo dos Reis (223.127.490-68); Luiz Henrique Mandetta (519.421.431-68); Nelson Luiz Sperle Teich (601.981.097-68).

4. Órgãos/Entidades: Fundação Oswaldo Cruz e 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 fiscalização na modalidade acompanhamento, com o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo coronavírus, bem como os atos referentes à execução de despesas públicas,



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

9.1. determinar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de quinze dias contados da ciência desta deliberação:

9.1.1. nos termos do art. 16, inciso VI, da Lei 8.080/1990, elabore plano estratégico detalhado para a viabilização, em especial, das seguintes medidas de comunicação de risco previstas no Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (nível de resposta Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional):

9.1.1.1. informar as medidas a serem adotadas pelos profissionais de diversas áreas e pela população geral;

9.1.1.2. elaborar junto com a área técnica materiais informativos/educativos sobre o novo coronavírus e distribuí-los para a população, profissionais de saúde, jornalistas e formadores de opinião; e

9.1.1.3. disponibilizar peças publicitárias a serem veiculadas nos diversos meios de comunicação;

9.1.2. nos termos do art. 16, inciso VI, da Lei 8.080/1990, elabore plano estratégico detalhado para a viabilização, em especial, das seguintes medidas de gestão e assistência farmacêutica previstas no Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (nível de resposta Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional):

9.1.2.1. garantir e monitorar estoque estratégico de insumos laboratoriais para diagnóstico da infecção humana pelo novo coronavírus COVID-19;

9.1.2.2. garantir e monitorar estoque estratégico de medicamento para o atendimento de casos suspeitos e confirmados para o vírus SARS-COV-2;

9.1.2.3. monitorar o estoque de medicamentos no âmbito federal e estadual;

9.1.2.4. rever e estabelecer logística de controle, distribuição e remanejamento, conforme solicitação a demanda;

9.1.2.5. garantir estoque estratégico de medicamentos para atendimento sintomático dos pacientes.

9.1.3. nos termos do art. 16, inciso VI, da Lei 8.080/1990, elabore política de testagem da Covid-19, estabelecendo, em especial, a quantidade de testes a serem adquiridos, o público alvo, o prazo para o atendimento, a frequência dos testes a serem aplicados aos integrantes do público alvo e os critérios para distribuição de testes entre os entes subnacionais;

9.1.4. nos termos do art. 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020, disponibilize em site específico as informações pertinentes a todas as aquisições ou contratações realizadas com base nessa norma legal;

9.1.5. dê publicidade por meio digital dos entes subnacionais que não tenham disponibilizado tempestivamente os dados de execução de despesas em saúde por meio do Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (art. 39 da Lei Complementar 141/2012), bem como dê ciência do fato aos conselhos de saúde responsáveis por fiscalizar os referidos entes, por força do art. 1º, § 2º, da Lei 8.142/1990;

9.1.6. instrua todos os processos de aquisição de insumos estratégicos para saúde no Sistema Eletrônico de Informações SEI/MS, conforme exigido pela Portaria GM/MS 900/2017;

9.2. determinar à Fundação Oswaldo Cruz, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de quinze dias contados da ciência desta deliberação:

9.2.1. nos termos do art. 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020, disponibilize em site específico as informações pertinentes a todas as aquisições ou contratações realizadas com base nessa norma legal, inclusive o contrato de Encomenda Tecnológica firmado com o Laboratório AstraZeneca;

9.3. recomendar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que,:

9.3.1. no prazo de trinta dias contados da ciência desta deliberação, avalie a conveniência e a oportunidade de considerar, quando da definição dos recursos a serem transferidos aos entes

subnacionais via Fundo Nacional de Saúde, com embasamento no art. 33 da Lei 8.080/1990, o valor já destinado a esses entes por meio de emendas parlamentares aprovadas pelo Poder Legislativo, a fim de garantir o atendimento ao disposto no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal, no art. 35 da Lei 8.080/1990 e no art. 17 da Lei Complementar 141/2012;

9.3.2. no prazo de trinta dias contados da ciência desta deliberação, implemente, no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Saúde, mecanismos de extração gerencial de dados relativos aos recursos transferidos aos entes subnacionais por meio de emendas parlamentares, considerando diretrizes constantes dos incisos I, II, IV e V do art. 3º da Lei 12.527/2011 e o disposto no art. 1.150 da Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017;

9.3.3. no prazo de trinta dias contados da ciência desta deliberação, envide esforços junto aos Conselhos de Saúde responsáveis pelo controle da execução da política de saúde na instância correspondente, conforme art. 1º, § 2º, da Lei 8.142/199, para destacar a importância de se efetuar o devido registro no sistema e-SUS VE/Notifica, dando a necessária publicidade à identificação dos entes subnacionais que não o estejam fazendo;

9.3.4. no prazo de quinze dias contados da ciência desta deliberação, dê ampla transparência em seu site às iniciativas relativas à vacina da Covid-19 existentes no país, indicando, entre outras informações, qual o papel do Ministério da Saúde em cada iniciativa e as tratativas para incorporação dos produtos no Programa Nacional de Imunizações, nos termos dos arts. 3º e 4º da Lei 6.259/1975 e da Lei 12.527/2011;

9.3.5. no prazo de sessenta dias contados da ciência desta deliberação que elabore em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde e com o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, plano de ação com vistas a possibilitar que o sistema de registro eletrônico centralizado de que trata o art. 39 da Lei Complementar 141/2012 atenda ao disposto no art. 48, § 1º, incisos II e III, c/c o art. 48-A, incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000, de modo que, sem prejuízo das atuais funcionalidades, possibilite:

9.3.5.1. disponibilização, em tempo real, de dados da execução orçamentária e financeira das receitas e das despesas com ações e serviços públicos em saúde;

9.3.5.2. no que tange às despesas, identificação do bem fornecido ou do serviço prestado, da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, com a identificação do respectivo número de Cadastro de Pessoa Física ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, e, quando for o caso, do procedimento licitatório realizado;

9.3.5.3. no que tange às receitas, todos os lançamentos e recebimentos das unidades gestoras, inclusive referentes a recursos extraordinários.

9.4. recomendar à Fundação Oswaldo Cruz, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que, no prazo de quinze dias contados da ciência desta deliberação:

9.4.1. dê ampla publicidade à Encomenda Tecnológica celebrada com o Laboratório AstraZeneca, observando as diretrizes estabelecidas pelo art. 3º da Lei 12.527/2011;

9.5. dar ciência ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 que:

9.5.1. os critérios de transferências de recursos para enfrentamento da pandemia de Covid-19, constantes do art. 2º da Portaria GM/MS 1.666/2020, não foram apresentados de modo a suficientemente indicar como foi feito o rateio de recursos entre os diversos entes subnacionais, o que impossibilita o controle social sobre as transferências e afronta as diretrizes constantes do art. 3º, incisos I, II, IV e V, da Lei 12.527/2011;

9.5.2. utilizar a incidência de Covid-19 como critério para transferência de recursos, com base em dados declarados pelas Secretarias Estaduais de Saúde, pode incentivar a supernotificação do número de casos da doença, devendo, na medida do possível, serem confirmados os dados apresentados pelos entes subnacionais;

9.5.3. é necessário documentar e tornar públicas todas as alterações realizadas nas bases de dados relativas aos sistemas de informação do Ministério da Saúde, de modo a dar efetividade aos princípios



e diretrizes constantes do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério da Saúde e da Política Nacional de Informação e Informática em Saúde.

9.6. considerar atendidas as recomendações constantes dos itens 9.2.1 do Acórdão 1.335/2020-Plenário e 9.3 do Acórdão 1.888/2020-Plenário;

9.7. conhecer a representação objeto do TC 025.298/2020-8, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la improcedente e dar ciência deste acórdão aos representantes;

9.8. considerar a perda do objeto das representações objeto dos TC 026.904/2020-9 e 011.651/2020-2 e dar ciência deste acórdão ao representante;

9.9. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, à Coordenadoria Nacional Finalística do Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República, aos tribunais de contas dos estados, do município e dos municípios, onde houver.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2817-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2818/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.718/2018-7.

1.1. Apenso: 031.736/2017-3

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Alan Jefferson da Silveira Pinto (061.599.814-39); Anteomar Pereira da Silva (671.368.184-00); Clécio da Câmara Azevedo (308.060.624-87); Jorge Eduardo de Carvalho Bezerra (336.294.984-34); Jose Aracilde de Araújo (664.168.414-87); Jose Marques Fernandes (429.198.514-20); Thales André Fernandes (010.692.244-05).

4. Órgão/Entidade: Municípios do Estado do Rio Grande do Norte (167 Municípios).

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada em Municípios do Estado do Rio Grande do Norte para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), abrangendo o período de 1/01/2017 a 30/11/2018;

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

9.1. ordenar à Segecex:

9.1.1. a constituição de processos apartados dos presentes autos, autuando-os como Tomadas de Contas Especiais, ex-vi do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, incisos I e II, e art. 209, §§5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, com a citação solidária do gestor signatário do contrato advocatício e do

escritório contratado, adiante especificados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais, a título de verba honorária de 20% sobre os benefícios auferidos, com recursos dos precatórios do Fundef, decorrente de contrato nulo, celebrado mediante indevida inexigibilidade de licitação, para que no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundef do Município correspondente ou à conta corrente específica dos precatórios do Fundef, as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

Responsável como gestor municipal signatário do contrato de serviços advocatícios	Escritório advocatício credor dos honorários referentes aos precatórios do Fundef	Valor (R\$)	Data	Contrato advocatício	Extrato Precatório Judicial
Maria Goreti da Silveira Pinto, CPF 201.340.884-68– ex-Prefeita de Apodi/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	73.345,56	13/10/2017	Peça 9	Peça 10
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	72.732,09	21/8/2017	Peça 9	Peça 10
Manoel Cunha Neto, CPF 736.409.484-91, ex-Prefeito de Areia Branca/RN	Tadeu Leal Reis de Melo, CPF 032.344.294-30	259.676,79	10/12/2014	peça 16	peça 17
Moacir Amaro de Lima, CPF 108.370.604-78, ex-Prefeito de Bom Jesus/RN	Medeiros e Sampaio Advocacia S/C Ltda. - ME – EPP (CNPJ 01.717.055/0001-80)	36.089,94	14/7/2017	peça 21	peça 23
	Borges e Renovato Advogados S/C - EPP (CNPJ 06.925.876/0001-25)	113.305,39	18/7/2017	peça 21	peça 23
	Henrique Carvalho Advogados (CNPJ 10.833.351/0001-87)	72.153,79	12/7/2017	peça 21	peça 23
	Lima Marinho Pontes e Vasconcellos Advogados (CNPJ 06.014.214/0001-01);	36.076,88	12/7/2017	peça 21	peça 23
	Queiroz Cavalcanti Advocacia (CNPJ 02.636.085/0001-53)	14.147,79	12/7/2017	peça 21	peça 23
	E S Informática Ltda. - ME (CNPJ 02.093.296/0001-68)	11.318,22	12/7/2017	peça 21	peça 22
Edivan Secundo Lopes, CPF 142.955.474-68, ex-	IBLAC Consulting Consultoria Empresarial LTDA., CNPJ	152.786,73	10/12/2015	peça 60	peça 61
		94.596,87	16/08/201	peça 60	peça 61

Prefeito de Lajes/RN	06.116.508/0001-36		7		
George Ney Ferreira, CPF 182.392.264-34), ex-Prefeito de Nísia Floresta/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	102.918,03	20/12/2016	peça 88	peça 89
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	102.918,02	20/12/2016	peça 88	peça 89
Eliseu Jalmir de Macedo, CPF 019.690.204-58, ex-Prefeito de Pedro Velho/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	152.217,05	18/8/2017	peça 95	peça 96
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	151.429,00	20/7/2017	peça 95	peça 96
Roberto Lucas de Araújo (CPF 071.256.314-87), ex-Prefeito de Poço Branco/RN	Daniele de Oliveira Batista Modesto (CPF nº 869.083.244-00)	413.194,23	12/12/2016	peça 100	peça 199
José Aracilde de Araújo, CPF 664.168.414-87, Prefeito de São Bento do Trairi/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	132.810,01	15/5/2018	peça 112	peça 113
Jarbas Cavalcanti de Oliveira (CPF 328.527.894-34), ex-Prefeito de São Gonçalo do Amarante/RN	Cordeiro, Castelo Branco e Associados Advocacia e Consultoria (CNPJ 07.759.690/0001-06)	1.042.421,52	30/9/2016	peça 122, p. 20/22	peça 119
Anteomar Pereira da Silva (CPF 671.368.184-00), ex-Prefeito de São Tomé/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	123.431,25	13/10/2017	peça 124	peça 125
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	122.401,03	22/08/2017	peça 124	peça 125
Jorge Eduardo de Carvalho Bezerra (CPF 336.294.984-34), ex-Prefeito de Tangará/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	52.796,21	10/1/2017	peça 130	peça 132
		211.230,35	11/1/2017	peça 130	peças 132/133
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	263.283,47	29/12/2016	peça 129	peça 131
Felipe Eloi Muller (CPF 386.796.390-87), ex-Prefeito de	Monteiro e Monteiro Advogados e Associados (CNPJ 35.542.612/0001-)	16.972,42	19/12/2016	peça 31	peça 33

Caiçara do Rio do Vento	90)				
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	16.972,42	19/12/2016	peça 31	peça 33
Manoel Agnelo Bandeira Lima (CPF 071.163.224-34), ex-Prefeito de Jardim de Angicos	Monteiro e Monteiro Advogados e Associados	14.364,73	13/01/2015	peça 45	peça 47
Elce Mafaldo de Paiva Fernandes (CPF 779.456.894-34)	Monteiro e Monteiro Advogados e Associados	6.666,84	1/02/2017	peça 77	peça 79
Maria Gorete Leite, CPF 071.163.224-34, ex-Prefeita de João Câmara	Germano Cardoso Soc. Ind. Advocacia (CPF: 054.172.336-76) e IBLAC Consulting Consultoria Empresarial LTDA., (CNPJ 06.116.508/0001-36)	1.832.204,23	23/4/2018	peças 54-56	Medida saneadora para obtenção no item 9.2.

9.1.2. que observe as disposições contidas no Acórdão 2.093/2020-Plenário acerca das citações dos responsáveis e chamamento, aos autos, dos Municípios;

9.1.3. as audiências a seguir discriminadas, com fulcro no com espeque no artigo 11 da Lei 8.443/92c/c art. 250, inciso IV, do RI/TCU:

9.1.3.1. do prefeito de São Tomé/RN, Anteomar Pereira da Silva, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef (R\$ 108.000,00 em 08/12/2017 e R\$ 37.957,51 em 20/12/2017), em desobediência ao disposto no item 9.2 Acórdão 1824/2017- TCU - Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues;

9.1.3.2. do prefeito de Tangará/RN, José Eduardo de Carvalho, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef, materializada pelo pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$ 205.640,30, em 30/07/2018, em desobediência ao disposto no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão 1518/2018 - TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman;

9.1.3.3. do prefeito de Apodi/RN, Alan Jefferson da Silveira Pinto, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef, materializada pelo pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$ 17.701,68, na data de 30/07/2018, em desobediência ao disposto no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão 1518/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Augusto Sherman;

9.1.3.4. do prefeito de São Bento do Trairi/RN, José Aracilde de Araújo, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da:

9.1.3.4.1. aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef (R\$ 285.548,76 em 27/09/2018 e R\$ 34.916,44 em 28/09/2018), em desobediência ao disposto no item 9.2 Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues; e

9.1.3.4.2. aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef, materializada pelo pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$ 107.244,76, em 27/9/2018, em desobediência ao disposto no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão 1518/2018 - TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman;

9.2. determinar à Superintendência da Caixa Econômica Federal em Brasília que encaminhe, no prazo de 15 (quinze) dias, extrato bancário da conta judicial relativa ao PRC 173823-08.2017.4.01.9198 01 emitido em favor do escritório Germano Cardoso Soc. Ind. Advocacia;

9.3. determinar aos municípios abaixo elencados, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adotem, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à recomposição das contas específicas do Fundeb, com recursos próprios, dos valores indevidamente utilizados, a seguir discriminados, atualizados monetariamente a partir das datas indicadas, até os efetivos recolhimentos, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente já ressarcidas, na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Município	Descrição	Valor (R\$)	Data
Apodi/RN	Pagamento de folha salarial de professores	17.701,68	30/7/2018
Areia Branca/RN	Transferência para conta movimento do município	174.975,76	17/12/2004
Jardim de Angicos/RN	Bloqueio judicial na conta específica	994,71	08/06/2015
Lajes/RN	Despesa não identificada	77.735,00	29/12/2015
	Despesa não identificada	325,33	08/7/2016
	Despesa não identificada	23.700,00	22/9/2016
	Despesa não identificada	16.810,50	30/9/2016
	Despesa não identificada	378.372,02	16/8/2017
Major Sales/RN	Despesa não identificada	100.147,96	27/1/2017
Poço Branco/RN	Despesa não identificada	62.397,73	23/12/2016
São Bento do Trairi/RN	Pagamento de folha salarial de professores	107.244,76	27/9/2018
	Despesa não identificada	285.548,76	27/09/2018
	Despesa não identificada	34.916,44	28/09/2018
São Gonçalo do Amarante/RN	Compensação de tributos federais	313.926,83	2/1/2013
	Compensação de tributos federais	246.421,76	20/12/2012
	Compensação de tributos federais	235.625,48	1/2/2013
	Compensação de tributos federais	378.537,41	1/4/2013
	Compensação de tributos federais	286.867,75	25/7/2013
	Compensação de tributos federais	311.627,30	31/5/2013
	Compensação de tributos federais	282.108,97	1/7/2013
	Compensação de tributos federais	329.152,86	9/8/2013
	Compensação de tributos federais	348.890,16	5/9/2013
	Compensação de tributos federais	348.641,72	7/10/2013
	Compensação de tributos federais	354.326,85	21/9/2014
	Compensação de tributos federais	357.489,96	2/12/2013
	Compensação de tributos federais	365.426,72	23/9/2014
	Compensação de tributos federais	279.783,65	18/12/2013
	Compensação de tributos federais	37.923,09	13/2/2014
	Compensação de tributos federais	432.544,90	16/7/2014
	Despesa desconforme com o Fundef	43.500,00	8/9/2017

Município	Descrição	Valor (R\$)	Data
São Tomé/RN	Despesa desconforme com o Fundef	29.977,91	18/9/2017
	Despesa desconforme com o Fundef	2.317,53	13/10/2017
	Despesa não identificada	108.000,00	8/12/2017
	Despesa não identificada	37.957,51	20/12/2017
Tangará/RN	Despesa desconforme com o Fundef	1.708,67	8/9/2017
	Despesa desconforme com o Fundef	6.075,00	18/9/2017
	Pagamento de folha salarial de professores	205.640,30	30/7/2018

9.4. dar ciência aos municípios de Major Sales, São Tomé, São Bento do Trairi, Bom Jesus, Tangará e Lajes sobre a ocorrência de resgates inadequados dos montantes de precatórios do Fundef, por não terem sido depositados e/ou movimentados em conta específica aberta para esse fim ou na conta específica do Fundeb do município, conforme determina o art. 17 da Lei 11.494/2007 e o subitem 9.2.2.1 do Acórdão 1.824/2017–TCU–Plenário, com a redação que lhe foi dada pelo Acórdão 1.962/2017-TCU-Plenário (Relator: Ministro Walton A. Rodrigues);

9.5. dar ciência aos municípios de Areia Branca, Bom Jesus, Doutor Severiano, Jardim de Angicos, Lajes, Nísia Floresta, Poço Branco e São Tomé, que a utilização de precatórios do Fundef, para pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, afronta o disposto no Acórdão 2.866/2018-TCU - Plenário;

9.6. comunicar ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) e ao FNDE acerca da existência de indícios de pagamento indevido ou contratação irregular de advogados / escritórios advocatícios, com recursos municipais, relativos a precatórios do Fundef, nos municípios de Apodi, Areia Branca, Bom Jesus, Caiçara do Rio do Vento, Doutor Severiano Jardim de Angicos, Lajes, João Câmara, Major Sales, Nísia Floresta, Pedro Velho, Poço Branco, São Bento do Trairi, São Gonçalo do Amarante, Santo Antônio, São Tomé e Tangará.

9.7. dar ciência da presente deliberação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, ao Ministério Público Federal no Rio Grande do Norte, ao Ministério Público Estadual do Rio Grande do Norte, à Controladoria-Geral da União, à Advocacia-Geral da União e aos Municípios onde foram verificados achados de auditoria.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2818-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2819/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.046/2018-9.

1.1. Apenso: 031.932/2017-7



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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Antônio Medeiros Dantas (003.818.614-49); Bonifacio Rocha de Medeiros (044.766.464-68); Borges e Renovato Advogados S/c (06.925.876/0001-25); Carvalho e Braga Advogados Associados (09.005.770/0001-00); Célia Maria de Oliveira Melo (007.513.554-02); Davi Lima Advocacia (06.014.214/0001-01); Edgar Tavares de Melo de Sá Pereira (010.579.064-84); Eurídice Moreira da Silva (122.736.784-87); Fabio Romero de Carvalho (770.237.814-04); Francisco Cipriano dos Santos (690.483.984-87); Genoilton João de Carvalho Almeida (078.580.514-15); George Jose Porciuncula Pereira Coelho (618.167.524-87); George Lucena Barbosa de Lima (608.602.514-20); Goncalves Bonifacio e Brito Sociedade de Advogados (11.477.143/0001-05); Gustavo Braga Lopes (007.488.564-20); Henrique Carvalho Advogados (10.833.351/0001-37); Hildon Régis Navarro Filho (421.603.164-15); Joao Luis de Lacerda Junior (103.899.034-34); Jose Leite Sobrinho (165.541.751-72); José Antônio Vasconcelos da Costa (436.941.444-04); José Maviasel Elder Fernandes de Sousa (028.717.674-67); José Severiano de Paulo Bezerra da Silva (788.386.734-20); José Simão de Sousa (287.711.504-63); Kleber Herculano de Moraes (714.424.564-34); Marcio Ziulkoski (946.819.960-68); Maria Sonja Ponte Guimaraes Fialho (002.074.541-91); Maria do Socorro Santos Brilhante (267.997.074-87); Medeiros Sampaio Advocacia S/c Ltda (01.717.055/0001-80); Nabor Wanderley da Nóbrega Filho (460.798.404-30); Paulo Fracinetto de Oliveira (503.804.194-91); Peixoto Advocacia & Consultoria (07.619.813/0001-03); Prefeitura Municipal de Alagoa Nova - PB (08.700.684/0001-46); Prefeitura Municipal de Amparo - PB (01.612.473/0001-02); Prefeitura Municipal de Camalaú - PB (09.073.271/0001-41); Prefeitura Municipal de Campina Grande - PB (08.991.812/0001-58); Prefeitura Municipal de Itabaiana - PB (09.072.430/0001-93); Prefeitura Municipal de João Pessoa - PB (08.778.326/0001-56); Prefeitura Municipal de Manaíra - PB (09.148.131/0001-95); Prefeitura Municipal de Massaranduba - PB (08.739.138/0001-19); Prefeitura Municipal de Nova Palmeira - PB (08.739.930/0001-73); Prefeitura Municipal de Olho D'água - PB (08.944.076/0001-87); Prefeitura Municipal de Patos - PB (09.084.815/0001-70); Prefeitura Municipal de Pedra Lavrada - PB (08.740.466/0001-35); Prefeitura Municipal de Pilões - PB (08.786.626/0001-87); Prefeitura Municipal de Santa Cecília - PB (01.612.643/0001-59); Prefeitura Municipal de Santa Inês - PB (01.612.693/0001-36); Prefeitura Municipal de Santa Rita - PB (09.159.666/0001-61); Prefeitura Municipal de Seridó - PB (08.916.124/0001-23); Prefeitura Municipal de Sobrado - PB (01.612.553/0001-68); Prefeitura Municipal de São José de Caiana - PB (08.891.541/0001-69); Prefeitura Municipal de São José de Espinharas - PB (08.882.730/0001-75); Prefeitura Municipal de São João do Cariri - PB (09.074.345/0001-64); Prefeitura Municipal de Tavares - PB (08.944.092/0001-70); Prefeitura Municipal de Uiraúna - PB (08.924.078/0001-04); Raimundo & Capela - Juridico Estrategico (07.038.997/0001-18); Raquel Beatriz Valente de Oliveira Lacerda Martins (013.358.544-10); Rodrigo Luis de Araujo Cavalcante (055.523.764-80); e S Informatica Ltda. (02.093.296/0001-68).

4. Entes: Municípios do Estado da Paraíba (223 Municípios).

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada em Municípios do Estado da Paraíba para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), abrangendo o período de 12/12/2014 a 21/06/2018;

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



9.1. ordenar à unidade técnica que:

9.1.1. constitua processos apartados dos presentes autos, autuando-os como Tomadas de Contas Especiais, ex-vi do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, incisos I e II, e art. 209, §§5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, com a citação solidária do gestor signatário do contrato advocatício e dos escritórios/profissionais contratados, adiante especificados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos dos precatórios do Fundef, para que no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham à conta corrente específica dos precatórios do Fundef as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

Município	Advogado	Valor Sacado	Data Saque	Gestor
ALAGOA GRANDE	RAIMUNDO & CAPELA - JURÍDICO ESTRATÉGICO	2.638.378,09	14/05/2018	Hildon Régis Navarro Filho (ex-prefeito)
ALAGOA NOVA	MARIA SONJA PONTE GUIMARAES FIALHO	202.115,90	03/03/2016	Kleber Herculano de Moraes (ex-prefeito)
	MARCIO ZIULKOSKI	22.909,77	03/03/2016	Kleber Herculano de Moraes (ex-prefeito)
AMPARO	GUSTAVO BRAGA LOPES	122.247,46	11/12/2015	João Luiz de Lacerda (ex-prefeito)
	FABIO ROMERO DE CARVALHO	122.247,46	11/12/2015	João Luiz de Lacerda (ex-prefeito)
CUITÉ	MEDEIROS SAMPAIO ADVOCACIA S C LTDA ME	242.633,97	21/05/2018	Antônio Medeiros Dantas (ex-prefeito)
	E S INFORMATICA LTDA ME	76.120,45	11/05/2018	Antônio Medeiros Dantas (ex-prefeito)
	DAVI LIMA ADVOCACIA	242.633,97	14/05/2018	Antônio Medeiros Dantas (ex-prefeito)
	BORGES E RENOVATO ADVOGADOS S C EPP	763.225,60	18/05/2018	Antônio Medeiros Dantas (ex-prefeito)
	HENRIQUE CARVALHO ADVOGADOS	486.323,57	14/05/2018	Antônio Medeiros Dantas (ex-prefeito)
ITABAIANA	CARVALHO E BRAGA ADVOGADOS ASSOCIADOS	759.141,60	11/12/2014	Eurídice Moreira da Silva (ex-prefeita)
MANAIRA	GONÇALVES, BONIFACIO E BRITO SOCIEDADE	439.560,43	18/07/2017	José Simão de Sousa (ex-prefeito)

	DE ADVOGADOS			
MASSARANDU BA	EDGAR TAVARES DE MELO DE SA PEREIRA	686.748,71	13/12/201 6	Paulo Fracinette de Oliveira (ex-prefeito)
NOVA OLINDA	EDGAR TAVARES DE MELO DE SA PEREIRA	329.164,17	09/06/201 7	Francisco Cipriano dos Santos (ex-prefeito)
PATOS	GEORGE LUCENA BARBOSA DE LIMA	3.497.217,9 3	12/12/201 6	Nabor Wanderley da Nóbrega Filho (ex- prefeito)
PEDRA LAVRADA	JOSE MAVIAEL ELDER FERNANDES DE SOUSA	247.805,66	24/05/201 7	José Antonio Vasconcelos da Costa (ex-prefeito)
	RAQUEL BEATRIZ VALENTE DE OLIVEIRA LACER	240.371,54	24/05/201 7	José Antonio Vasconcelos da Costa (ex-prefeito)
	RODRIGO LUIS DE ARAUJO CAVALCANTE	240.371,54	24/05/201 7	José Antonio Vasconcelos da Costa (ex-prefeito)
SOBRADO	PEIXOTO ADVOCACIA E CONSULTORIA	1.021.854,4 8	17/07/201 7	Célia Maria de Oliveira Melo (ex-prefeita)
TAVARES	GUSTAVO BRAGA LOPES	582.863,18	11/12/201 5	José Severiano de Paulo Bezerra da Silva (ex- prefeito)
	FABIO ROMERO DE CARVALHO	582.863,18	11/12/201 5	José Severiano de Paulo Bezerra da Silva (ex- prefeito)
LIVRAMENTO	CELSO TADEU LUSTOSA PIRES SEGUNDO	97.518,25	12/07/201 7	Jarbas Correia Bezerra (ex-prefeito)

9.1.2. as citações previstas no subitem anterior devem atender às orientações do item 9.2, do Acórdão 2.093/2020-Plenário;

9.1.3. comunique aos 21 Municípios que realizaram gastos com os recursos dos precatórios do Fundef em despesas distintas da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) (tabela 4, do Relatório de Auditoria) acerca da necessidade de imediata recomposição, à conta específica dos precatórios do Fundef, dos valores indevidamente gastos, atualizados monetariamente a partir da data da ocorrência, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos dos itens 9.2.3 e 9.4.2, do Acórdão 1.824/2017 – Plenário;

9.1.3.1. na comunicação deverá ser informado que, na hipótese de o gasto ter ocorrido com fundamento em decisão judicial, esta deverá ser apresentada em resposta à comunicação;

9.1.4. promova diligências e aprofunde a análise dos pagamentos de remunerações aos profissionais da educação com os recursos dos precatórios do Fundef, em relação aos Municípios auditados, devendo identificar: sua natureza (remuneração ordinária, rateios, passivos previdenciários, etc), os respectivos valores, datas, responsáveis, se decorreram de decisão judicial, o conteúdo e circunstância dessa decisão (se homologou acordo ou se o magistrado determinou solução própria), após o que deverá propor encaminhamento compatível com a presente deliberação;



9.1.5. comunique aos Municípios de Massaranduba (R\$ 784.925,76), Pilões (R\$ 78.596,43) e de Alagoa Nova (R\$ 60.197,20) acerca da necessidade de imediata recomposição, à conta específica dos precatórios do Fundef, dos valores cujas despesas, realizadas com recursos dos precatórios do Fundef, não foram comprovadas, devidamente atualizados, sob pena de instauração de tomada de contas especial, nos termos dos itens 9.2.2.2; 9.2.3; 9.4.2 e 9.4.3, do Acórdão 1.824/2017- Plenário;

9.1.6. dê ciência da presente deliberação:

9.1.6.1. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para que lhe dê ampla divulgação;

9.1.6.2. ao Ministério Público Federal no Estado da Paraíba, ao Ministério Público Estadual da Paraíba, à Controladoria-Geral da União, à Advocacia-Geral da União, ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e aos Municípios auditados nos presentes autos.

9.2. indeferir o pedido de ingresso do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) como interessado, porquanto não demonstrou razão legítima para intervir no processo (art. 146, §2º, do RI/TCU).

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2819-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2820/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.861/2018-1.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Antonio Glauber Gonçalves Monteiro (107.962.153-91); Edson Sa (017.421.083-34); Francisco José Barbosa Góis (032.681.013-72); Francisco José Teixeira (191.284.873-20); Francisco Junior Lopes Tavares (302.151.293-34); Francisco Pinheiro das Chagas (037.277.343-53); Francisco Xavier Fernandes Maia (014.980.703-10); Francisco das Chagas Alves (626.153.357-15); Francisco de Assis Teixeira Lopes (059.841.063-53); José Ribamar Barros (097.947.433-72); Lourival Assunção Tavares (017.833.433-20); Lucia de Fatima Sousa Boyadjian (212.558.573-15); Maria da Conceicao Chianca de Souza (057.106.184-20); Pedro Neudo Brito (018.219.383-72); Raimundo Azevedo Prado (030.443.603-82); Sergio de Araujo Lima Aguiar (389.483.623-72); Sheila Regina Albuquerque Diniz (220.469.503-30).

4. Órgão/Entidade: Municípios do Estado do Ceará (184 Municípios).

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Kessia Pinheiro Campos Cidrack (25.484/OAB-CE), Francisco Antônio do Nascimento Neto (34152/OAB-CE) e outros, Lucio Telmo Meireles de Oliveira Junior e outros, Marcela Leopoldina Quezado Gurgel e Silva (18971/OAB-CE).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada em Municípios do Estado do Ceará para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto



Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef);

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

9.1. ordenar à Segecex:

9.1.1. a constituição de processos apartados dos presentes autos, autuando-os como Tomadas de Contas Especiais, ex-vi do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, incisos I e II, e art. 209, §§5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, com a citação solidária do gestor signatário do contrato advocatício e do escritório contratado, adiante especificados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais, a título de verba honorária de 20% sobre os benefícios auferidos, com recursos dos precatórios do Fundef, decorrente de convênio nulo, tendo em vista violação aos artigos 1º, §1º, inciso I e XII, e §2º, 2º, inciso III e IV, e 7º, incisos III e VI, da IN 1/1997 da STN c/c artigos 116, 55, incisos III e V, da Lei 8.666/1993 e art. 1º, §1º, da Lei Complementar 1/2000; bem como contrato nulo, celebrado com empresas privadas sem licitação prévia, para que no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundeb do Município correspondente ou à conta corrente específica dos precatórios do Fundef, as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
Camocim	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	962.605,62	05/12/2016	Peça 819, p. 1-18
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	1.871.733,16	05/12/2016	
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	160.434,26	05/12/2016	
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	481.302,80	05/12/2016	
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF	1.871.733,16	05/12/2016	



Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	120.123.783-15), advogado beneficiário			
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	943.731,00	05/12/2016	
Forquilha	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	381.116,88	05/12/2016	Peça 819, p. 1-18
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	741.060,60	05/12/2016	
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82) prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	63.519,49	05/12/2016	
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	190.558,44	05/12/2016	
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	741.060,60	05/12/2016	
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	373.644,00	05/12/2016	
Graça	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	452.864,70	05/12/2016	Peça 819, p. 1-18
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista	880.570,24	05/12/2016	



Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	(CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário			
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	75.477,45	05/12/2016	
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	226.432,35	05/12/2016	
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	880.570,24	05/12/2016	
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	443.985,00	05/12/2016	
Guaraciab a do Norte	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	730.853,46	05/12/2016	Peça 819, p. 1-18
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	1.421.103,9 5	05/12/2016	
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	121.808,91	05/12/2016	
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	365.426,73	05/12/2016	



Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	1.421.103,95	05/12/2016	
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	716.523,00	05/12/2016	
Pacujá	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	39.790,09	05/12/2016	Peça 819, p. 1-18
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	77.369,63	05/12/2016	
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	6.631,68	05/12/2016	
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	19.895,05	05/12/2016	
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	77.369,63	05/12/2016	
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	39.009,90	05/12/2016	
Apuiarés	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e	273.720,12	30/11/2016	Peça 819, p. 19-28

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária			
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	532.233,57	30/11/2016	
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	45.620,02	30/11/2016	
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	136.860,06	30/11/2016	
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	532.233,57	30/11/2016	
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	268.353,06	30/11/2016	
Itaíçaba	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	87.147,99	30/11/2016	Peça 819, p. 19-28
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	169.454,44	30/11/2016	
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	14.524,66	30/11/2016	
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito;	43.574,00	30/11/2016	



Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário			
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	169.454,44	30/11/2016	
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	85.439,21	30/11/2016	
Acopiara	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	1.523.212,9 2	01/12/2016	Peça 845, p. 1
	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	2.961.802,9 0	01/12/2016	
	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	253.868,82	01/12/2016	
	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	761.606,46	01/12/2016	
	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	2.961.802,9 0	01/12/2016	
	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e	1.493.346,0 0	01/12/2016	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	beneficiária dos recursos.			
Caridade	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	537.482,88	01/12/2016	Peça 819, p. 29-38
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	1.045.105,60	01/12/2016	
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	89.580,47	01/12/2016	
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	268.741,44	01/12/2016	
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	1.045.105,60	01/12/2016	
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	526.944,00	01/12/2016	
Canindé	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	2.315.475,89	01/12/2016	Peça 819, p. 37
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	4.502.314,24	01/12/2016	
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do	385.912,65	01/12/2016	



Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário			
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	1.360.791,18	01/12/2016	
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	4.502.314,24	01/12/2016	
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	2.270.074,40	01/12/2016	
Paramoti	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	506.036,21	01/12/2016	Peça 819, p. 35
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	983.959,30	01/12/2016	
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	84.339,37	01/12/2016	
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	253.018,10	01/12/2016	
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF	982.828,33	01/12/2016	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	120.123.783-15), advogado beneficiário			
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	496.113,93	01/12/2016	
Piquet Carneiro	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	334.372,32	01/12/2016	Peça 819, p. 36
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	650.168,40	01/12/2016	
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	55.728,72	01/12/2016	
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	167.186,16	01/12/2016	
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	650.168,40	01/12/2016	
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	327.816,00	01/12/2016	
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	1.665.346,86	30/11/2015	Peça 845, p. 2-6
Aracati	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	3.238.174,45	30/11/2015	



Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário			
	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	277.557,81	30/11/2015	
	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	832.673,43	30/11/2015	
	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	3.238.174,45	30/11/2015	
	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	1.632.692,99	30/11/2015	
Eusébio	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	1.262.981,34	30/11/2015	Peça 845, p. 7-11
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	2.455.797,05	30/11/2015	
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	210.496,89	30/11/2015	
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	631.490,67	30/11/2015	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	2.455.797,05	30/11/2015	
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	1.238.217,00	30/11/2015	
Fortim	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20); Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	517.993,74	30/11/2015	Peça 845, p. 12-16
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	1.007.210,05	30/11/2015	
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	86.332,29	30/11/2015	
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	258.996,86	30/11/2015	
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	1.007.210,05	30/11/2015	
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	507.837,01	30/11/2015	
Icapuí	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu	638.346,60	30/11/2015	Peça 845, p. 17-21

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária			
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	638.346,00	30/11/2015	
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	638.346,60	30/11/2015	
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	638.346,60	30/11/2015	
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	638.346,60	30/11/2015	
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	563.247,00	30/11/2015	
Itaitinga	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	985.292,46	30/11/2015	Peça 845, p. 22-26
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	1.915.846,45	30/11/2015	
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	164.215,40	30/11/2015	
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20),	492.646,23	30/11/2015	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário			
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	1.915.846,45	30/11/2015	
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	965.973,00	30/11/2015	

9.1.2. a constituição de processos apartados dos presentes autos, autuando-os como Tomadas de Contas Especiais, ex-vi do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, incisos I e II, e art. 209, §§5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, com a citação solidária do gestor signatário do contrato advocatício e do escritório contratado, adiante especificados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais, a título de verba honorária de 20% sobre os benefícios auferidos, com recursos dos precatórios do Fundef, decorrente de contrato nulo, celebrado mediante indevida inexigibilidade de licitação, para que no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundef do Município correspondente ou à conta corrente específica dos precatórios do Fundef, as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

Município	Responsáveis Solidários	Honorários Pagos (R\$)	Data	Contratos
Horizonte	Maria Velúcia Nogueira do Carmo (CPF 188.941.003-91), Secretária de Finanças do município, signatária do contrato; Manoel Gomes de Farias Neto (CPF 154.042.263-15), Prefeito Municipal; e George Lucena Barbosa de Lima (CPF 608.602.514-20), advogado beneficiário	1.816.890,00	30/11/2015	Peça 833, p. 44-49
Maracanaú	Gerson Cecchini de Sousa (CPF 415.858.283-00), Secretário de Finanças; Roberto Soares Pessoa (CPF 001.137.353-91), Prefeito Municipal; e George Lucena Barbosa de Lima (CPF 608.602.514-20)	9.297.619,10	22/11/2016	Peça 832, p. 87-90
Itapajé	Kelsey Forte da Silva Gomes (CPF 385.086.723-49), Prefeito Municipal; e Monteiro e Monteiro Advogados Associados	7.013.580,00	31/12/2017	Peça 835, p. 85-105

	(CNPJ 35.542.612/0001-90), escritório beneficiário			
Ubajara	Ari de Oliveira Vasconcelos (CPF 117.698.823-91), Prefeito Municipal; e Monteiro e Monteiro Advogados Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	3.245.540,00	30/12/2017	Peça 835, p. 47/56
Pacujá	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), Prefeito Municipal; e Monteiro e Monteiro Advogados Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	1.132.988,00	30/11/2016	Peça 835, p. 18-22

9.1.3. que observe as disposições contidas no Acórdão 2.093/2020-Plenário acerca das citações dos responsáveis e chamamento, aos autos, dos Municípios;

9.1.4. promova diligência junto à Advocacia Geral da União a fim de que:

9.1.4.1 seja esclarecido se não ocorreu pagamento em duplicidade ao Município de Pacujá, referente ao repasse a menor ao município de verbas do antigo Fundef, uma vez que a municipalidade é autora em duas ações aparentemente com o mesmo objeto, a saber, as Ações 0021949-15.2004.4.05.8100 e 0002333-74.2006.4.05.8103, obtendo êxito em ambas as contendas; e

9.1.4.2. tendo em vista os indícios de duplicidade de ações judiciais envolvendo o Município de Ubajara, seja esclarecido se há ação judicial de qualquer modalidade de autoria do município de Ubajara pleiteando o recebimento de verbas do antigo Fundef além da Ação Ordinária 0000023-27.2008.4.05.8103, em especial que esteja tramitando na 5ª Vara Federal do Distrito Federal, remetendo-lhe, como subsídio à resposta, cópia desta parte do presente achado e da peça 323 dos autos, em que o município afirma que os recursos que recebeu dos precatórios do Fundef não decorreram da ação mencionada;

9.1.5. promova diligências necessárias para verificar eventuais pagamentos irregulares de honorários advocatícios ou outras despesas irregulares com recursos de precatórios do Fundef pelos municípios de Aratuba, Guaramiranga, Catarina, Campos Sales, Itapiúna, Juazeiro do Norte, Paracuru, Santana do Cariri, São Benedito, Tianguá, Umirim, Potengi e Quixeré, considerando as resposta da AGU juntadas aos autos após fechamento do relatório de auditoria (peças 862 a 891) e instaurando, caso necessárias, as correspondentes tomadas de contas especiais;

9.1.6. promova as diligências necessárias para responder adequadamente a questão 2 de auditoria, considerando o disposto na seção 3 do voto que fundamenta esta deliberação quanto à:

9.1.6.1. verificação do nexo de causalidade entre os recursos de precatórios recebidos, seja em conta específica ou outras contas, e as despesas realizadas em manutenção e desenvolvimento do ensino;

9.1.6.2. indevida utilização dos recursos com fundamento em pareceres de tribunais de contas estaduais e dos municípios e/ou outros órgãos, bem como em sentenças judiciais não específicas sobre a forma de utilização dos recursos, por não serem capazes de alterar as disposições legais e normativas sobre a aplicação de recursos do Fundef/Fundeb;

9.1.6.3. necessária comunicação aos município para que recomponham as parcelas indevidamente utilizadas ou não comprovadas às contas específicas dos precatórios do Fundef, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena instauração da correspondente tomada de contas especial;

9.1.7. comunique ao Município de Campos Sales, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da comunicação, as providências necessárias à recomposição das contas específicas dos precatórios do Fundef, com recursos próprios, da quantia de R\$ 5.254.713,61, indevidamente utilizada em finalidade distinta da área educacional, atualizada monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, as quantias de R\$ 230.000,00, R\$ 29.000,00 e R\$ 230.000,00, transferidas em 8/11/2017, 5/9/2018 e 8/11/2018, respectivamente, para as contas intituladas “Fundeb 40”, “Secretaria de Educação de Campos Sales” e



“Fundeb 40”, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição da Transferência	Data	Valor
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	13/7/2017	700.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	24/7/2017	130.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	25/7/2017	150.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	27/7/2017	75.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	29/8/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	20/9/202017	220.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF DE CAMPOS SALES	3/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA DE CAMPOS SALES CE	18/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	19/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA DE CAMPOS SALES	25/10/2017	51.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREF CAMPOS SALES	26/10/2017	340.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	01/11/2017	240.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	4/12/2017	150.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	8/12/2017	220.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	13/12/2017	500.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	13/12/2017	100.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	27/12/2017	193.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	10/1/2018	250.000,00
Transf. p/ a conta 11.185 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	1/2/2018	148.010,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	5/6/2018	235.000,00
Transf. p/ a conta 23.896 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES	17/7/2018	138.000,00
Transf. p/ a conta 11.185 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES	5/9/2018	21.000,00



9.1.8. comunique ao Município de Fortaleza, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, sobre a necessidade de, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da comunicação, demonstrar ao Tribunal a recomposição das contas dos precatórios do Fundef, descontados eventuais valores gastos, comprovadamente, com manutenção e desenvolvimento do ensino, observando que, para pessoal do magistério, apenas são admitidas despesas com remuneração ordinária ocorridas entre a data do recebimento dos recursos e a de ciência do Acórdão 1.518/2018-Plenário, nos termos do Acórdão 2.866/2018-Plenário, sob pena de instauração da correspondente tomada de contas especial;

9.1.9. avalie a aplicação dos recursos dos precatórios do Fundef em despesas de pessoal, pelos municípios do Ceará, considerando as disposições da seção V do voto que fundamenta esta deliberação, segundo a qual:

9.1.9.1. para os municípios de Acopiara, Guaraciaba do Norte, Aratuba, Forquilha, e Canindé devem ser adotadas medidas para obtenção e análise dos processos judiciais que, supostamente, determinaram o pagamento de abono/rateio aos profissionais do magistério e, caso as sentenças não tenham deliberado, expressamente, nesse sentido, instaure as correspondentes tomadas de contas especiais;

9.1.9.2. para os municípios de Apuiarés, Barbalha, Campos Sales, Graça, Itaiçaba, Paracuru, Potengi, Santana do Cariri, São Benedito, Umirim, Fortim, Horizonte, Itaitinga, Brejo Santo e Aracati, levante os valores indevidamente gastos com pessoal do magistério, conforme Acórdão 2.866/2018-Plenário (abonos, rateios, obrigações previdenciárias e congêneres), identifique os responsáveis e, se for o caso, instaure as correspondentes tomadas de contas especiais;

9.1.9.3. para os municípios de Iracema, Maracanaú, Pacujá e Baixio, confirme em que rubricas de pessoal foram despendidos os recursos dos precatórios do Fundef, bem como as datas de ocorrências, e, se for o caso, comunique os gestores sobre a necessária comprovação da recomposição das contas específicas dos precatórios do Fundef, sob pena de instauração de tomadas de contas especiais.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2820-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2821/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.238/2020-2.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsável: Andre Pepitone da Nobrega (CPF 647.676.801-82).

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, Empresa de Pesquisa Energética – EPE, Ministério de Minas e Energia – MME e Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de desestatização com vistas a analisar, nos termos da Instrução Normativa-TCU 81/201, a documentação referente às outorgas que constituem o objeto do Leilão de Transmissão Aneel 1/2020,

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

9.1. considerar que, sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) atendeu aos requisitos previstos nos arts. 3º e 8º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização de que trata o Leilão Aneel 1/2020 e que, dentro do escopo da presente análise, não foram constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do referido processo de outorga;

9.2. recomendar à Aneel, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de consultar o MME, a EPE e o ONS, quando cabível, para que adotem, de forma conjunta, medidas com o objetivo de esclarecer dúvidas e aproveitar contribuições no âmbito das consultas e audiências públicas que antecedem os Leilões de Transmissão de Energia Elétrica, dando pleno cumprimento ao disposto nos arts. 39 da Lei 8.666/1993 e 3º, XX, da IN 81/2018;

9.3. dar ciência à Aneel, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, das seguintes deficiências que foram identificadas nestes autos, com o objetivo de que sejam adotadas providências internas visando prevenir a repetição dessas ocorrências em futuros leilões de transmissão:

9.3.1. não encaminhamento ao TCU de “estudo contendo descrição exaustiva de todos os elementos que compõem a matriz de repartição de riscos do empreendimento, fundamentando a alocação de cada risco mapeado para cada uma das partes envolvidas no contrato a ser firmado”, no que concerne ao Leilão de Transmissão 1/2020, o que infringiu o disposto no art. 3º, XXI, da IN 81/2018;

9.3.2. em relação aos Lotes 2, 3, 5, 10 e 11, realização de pesquisas de mercado deficientes, com poucos fornecedores ou desatualizadas, uma vez que foram obtidas menos de três cotações e não foram apresentadas justificativas circunstanciadas para essas constatações, o que possibilita a fixação de RAP inadequadas e vai de encontro à jurisprudência do TCU; e

9.3.3 no que concerne ao Lote 11, a atualização de cotação obtida há mais de dois anos com base na variação de um índice geral (IPCA), além de poder distorcer as condições da época da elaboração dessa cotação, contraria a jurisprudência do TCU; e

9.4. determinar que cópias das peças 76 a 79 destes autos sejam inseridas nos autos do TC 035.319/2020-8, visando fornecer subsídios para a análise que está sendo realizada naquele processo;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão à Aneel, ao Ministério de Minas e Energia, à Empresa de Pesquisa Energética e ao Operador Nacional do Sistema.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2821-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2822/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.053/2020-2.



2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há
- 3.1 Representante: BV Alimentos Eireli (22.759.683/0001-06)
4. Órgão/Entidade: Base Administrativa do Comando de Operações Especiais – Comando do Exército.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, efetuada com fulcro no art. 113, § 1o, da Lei 8.666/1993, dando conta de supostas irregularidades no registro de preços para a aquisição de gêneros alimentícios e gás de cozinha (Pregão Eletrônico 1/2020), levado a efeito pela Base Administrativa da Brigada de Operações Especiais do Comando do Exército,

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, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. revogar a medida cautelar anteriormente adotada, referendada pelo Acórdão 2.263/2020-Plenário;

9.3. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, determinar à Base Administrativa do Comando de Operações Especiais que adote providências para anular a homologação dos itens 41, 95, 141, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 161, 162, 181, 182, 204, 206, 207, 208, 209, 211, 220, 227, 230, 236, 250, 256, 257, 284, 286, 287, 291, 297, 303, 304, 312, 315, 316, 318, 321, 322, 328, 330, 333 e 345 do Pregão Eletrônico 1/2020, bem como que realize novo julgamento das propostas, solicitando à empresa BV Alimentos Eireli (CNPJ 22.759.683/0001-06) sua proposta ajustada ao melhor lance ofertado no certame, nos termos previstos no art. 38, §2º, do Decreto 10.024/2019, informando ao TCU, no prazo de quinze dias, as providências adotadas;

9.4. dar ciência desta deliberação ao representante e à Base Administrativa do Comando de Operações Especiais; e

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore a determinação constante do subitem 9.3 supra.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2822-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2823/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.272/2020-8.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão.



5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
 - 8.1. Alexandre Uellner e Silva (50878/OAB-RS) e outros, representando L8 Service Providers Redes e Energia S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, efetuada com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, dando conta de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 2/2020 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) para a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação (Sistema Integrado de Vídeo Monitoramento – CFTV – e Sistema de Controle de Acesso, incluindo equipamentos, software, infraestrutura, serviço de instalação, configuração, suporte técnico e garantia),

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

9.1. com fulcro no art. 276, caput e § 1º, do RI/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho de 20/10/2020 (peça 48); e

9.2. dar ciência desta deliberação ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA).

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2823-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2824/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 034.303/2020-0.

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

3. Interessado:

3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Órgão/Entidade: Órgãos e entidades do Governo Federal.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos administrativos versando sobre proposta de realização de ação de controle, na modalidade auditoria, tendo como foco a publicação e a utilização das informações disponíveis nos portais eletrônicos de órgãos e entidades federais,

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

9.1. autorizar a realização da fiscalização proposta;



9.2. restituir os autos à Coordenação-Geral de Controle Externo de Gestão de Processos e Informações da Secretaria-Geral de Controle Externo, para a adoção das providências a seu cargo.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2824-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2825/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.652/2014-5.

1.1. Apenso: 022.400/2007-6

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Ministério das Cidades (extinto)

3.2. Responsáveis: Aluísio Vinagre Regis (090.660.204-15); Antônio Soares de Lima (697.938.834-72); Elias Ferreira Viana (603.218.814-00); J R Projetos e Construções Ltda (04.828.552/0001-43); J.A.F. Construções e Comércio Ltda (03.488.716/0001-78); Jesus e Ribeiro Ltda (01.407.069/0001-05); Josemar Alves de Freitas (206.420.834-87); Jurandir Ronaldo da Silva (618.309.924-49); Kenro Kaimmy Ribeiro da Silva (893.027.454-49); Roosevelt Araújo de Oliveira (645.595.484-04); Temístocles de Almeida Ribeiro (059.479.284-34)

3.3. Recorrentes: Aluísio Vinagre Regis (090.660.204-15); Antônio Soares de Lima (697.938.834-72); Roosevelt Araújo de Oliveira (645.595.484-04); Elias Ferreira Viana (603.218.814-00).

4. Órgão/Entidade: Município de Conde - PB.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: não atuou.

8. Representação legal:

8.1. Guilherme Lopes Mair (32261/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal.

8.2. Wellington da Silva Ribeiro e outros, representando Temístocles de Almeida Ribeiro.

8.3. Fábio Augusto de Mesquita Porto (26.567/OAB-DF) e outros, representando Aluísio Vinagre Regis.

8.4. Marcos Antônio Leite Ramalho Júnior (10859/OAB-PB) e outros, representando Aluísio Vinagre Regis, Antônio Soares de Lima, Roosevelt Araújo de Oliveira e Elias Ferreira Viana.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Sr. Aluísio Vinagre Régis, bem como, em peça única, pelos Senhores Antônio Soares de Lima, Roosevelt Araújo de Oliveira e Elias Ferreira Viana, em face do Acórdão 1.028/2019-TCU-Plenário.

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração;



9.2. acolher os embargos de declaração do Sr. Aluísio Vinagre Regis, para suprir a contradição existente no Acórdão nº 1.028-TCU-Plenário e, atribuindo-lhes efeitos infringentes, excluir o responsável da relação processual;

9.3. rejeitar os embargos de declaração dos Srs. Antônio Soares de Lima, Roosevelt Araújo de Oliveira e Elias Ferreira Viana;

9.4. dar ciência desta deliberação aos embargantes e aos interessados.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2825-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2826/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.242/2018-3.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos/Fiocruz); Ministério da Saúde (MS).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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 que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício 03/2018/CFFC-P, de 04/04/2018, do então Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), Exmo. Sr. Deputado Federal Roberto de Lucena (comissão atualmente presidida pelo Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta), após aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle 116/2017, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Jorge Solla, que requer a este Tribunal a fiscalização e controle para verificar a compra feita pelo Ministério da Saúde do medicamento Eritropoetina (Alfaepoetina) por dispensa de licitação;

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

9.1. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, com fulcro no art. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, e diante do julgamento de mérito do TC 011.645/2018-0 (Acórdão 2.977/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes) e do TC 014.687/2017-8 (Acórdão 2.401/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), e do envio dessas deliberações à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.2. levantar o sobrestamento dos presentes autos, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União c/c art. 47, §3º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão à presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, bem como ao Deputado Federal Fernando Rodolfo, Relator da PFC 116/2017 na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados



(CFFC/CD); e ao Deputado Federal Jorge Solla, autor da PFC 116/2017, 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;

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

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2826-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2827/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.673/2018-6.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não há.

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo Administrativo que trata Decisão Normativa acerca dos procedimentos destinados à viabilização do ressarcimento ao Erário, mediante desconto em folha de pagamento, de multas ou débitos aplicados por acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União, em substituição à Decisão Normativa TCU 19, de 24/6/1998, que atualmente regulamenta a matéria;

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

9.1. aprovar, nos termos do art. 15, inciso I, alínea “q”, do RI-TCU, o Projeto de Decisão Normativa, em anexo, na forma apresentada pelo Relator;

9.2. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2827-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2828/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 030.532/2020-5.

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



3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Acompanhamento objetivando examinar a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário e demais aspectos de conformidade do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício de 2021.

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

9.1. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro nos arts. 1º, § 1º, e 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, sobre o risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, tendo em vista que a eventual ampliação dos montantes destinados a despesas discricionárias no exercício de 2021 está condicionada, dentre outros fatores, a medidas legislativas capazes de reduzir, já em 2021, o montante das despesas obrigatórias fixadas;

9.2. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fulcro no art. 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, da Lei 8.443/1992, que os valores constantes do PLOA 2021 se mostram compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal de que trata a Emenda Constitucional 95/2016, já considerando os efeitos decorrentes do Despacho do Exmo. Ministro Relator Bruno Dantas, proferido em 3/7/2020 no âmbito do processo TC 040.306/2019-4, que se materializaram em acréscimo de R\$ 61,7 milhões ao Ministério Público da União, os quais foram devidamente absorvidos no limite de despesas primárias do Poder Executivo;

9.3. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.4. restituir os autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental, para o prosseguimento da análise de mérito, inclusive quanto às diligências aprovadas nos termos da Comunicação ao Plenário apresentada pelo Exmo. Ministro Raimundo Carreiro na Sessão de 16/9/2020, versando sobre recomendação com vistas à adoção de providências para que seja incluída, nos projetos de lei orçamentária anual, a estimativa de receitas decorrentes de acordos de leniência celebrados no âmbito da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2828-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2829/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.434/2017-8.



- 1.1. Apensos: 036.684/2018-0; 040.188/2018-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: I Recurso de revisão em Tomada de Contas Especial, Agravo em admissibilidade de Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (extinta) (05.526.783/0001-65)
 - 3.2. Responsáveis: Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa (890.706.154-87); Severino Alexandre Sobrinho (102.622.534-53)
 - 3.3. Recorrentes: Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa (890.706.154-87); Prefeitura Municipal de Araçoiaba - PE (01.613.860/0001-63).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Araçoiaba - PE.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (SERUR).
8. Representação legal:
 - 8.1. Joao Vita Fragoso de Medeiros (12.058/OAB-PE) e outros, representando Prefeitura Municipal de Araçoiaba - PE.
 - 8.2. Joao Paulo Goncalves da Silva (19442/OAB-DF) e outros, representando Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial, interposto por Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa contra o Acórdão 5.968/2018-2ª Câmara, que julgou suas contas irregulares, condenando-o ao ressarcimento de débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 de Lei 8.443/1992,

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

9.1. conhecer do agravo interposto pelo Município de Araçoiaba/PE contra o despacho do Relator que conheceu do recurso de revisão interposto por Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa contra o Acórdão 5.968/2018-2ª Câmara, e negar-lhe provimento.

9.2. conhecer, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, III, da Lei 8.443/1992, do Recurso de Revisão interposto por Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa contra o Acórdão 5.968/2018-2ª Câmara, dando-lhe provimento, para:

9.2.1. tornar insubsistentes, em relação ao recorrente Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa, os itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 5.968//2018-2ª Câmara, julgando suas contas regulares com ressalva;

9.2.2. alterar os itens 9.2.1.1 a 9.2.1.3 do Acórdão 5.968//2018-2ª Câmara, para que passem a figurar com a seguinte redação:

“9.2.1. Sr. Severino Alexandre Sobrinho:

9.2.1.1. não comprovação da destinação dos recursos referentes ao CRAS (PBF/PSB):

VALOR	DATA
4.500,00	17/01/2011
4.500,00	24/02/2011
4.500,00	15/03/2011
2.333,33	14/07/2011

9.2.1.2. não comprovação da aplicação dos recursos referentes aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV (PBV II/PSB):



VALOR	DATA
1.000,00	13/01/2011
1.000,00	14/02/2011
1.000,00	17/03/2011

9.2.1.3. inexecução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti (PMCV/PSE):

VALOR	DATA
1.500,00	17/01/2011
1.500,00	14/02/2011
1.500,00	17/03/2011

(...)”

9.2.3. alterar, proporcionalmente, o valor da multa aplicada no item 9.3 do Acórdão 5968/2018-2ª Câmara ao responsável Severino Alexandre Sobrinho, passando de R\$ 9.000,00 para R\$ 3.470,00;

9.3. dar ciência deste Acórdão ao recorrente Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa, ao responsável Severino Alexandre Sobrinho, ao Município de Araçoiaba/PE, ao órgão concedente dos recursos, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, à Procuradoria-Geral da União/AGU e ao Juízo da 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2829-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2830/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.826/2009-5.

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

3. Recorrente: ML Operações Logísticas Ltda (em Recuperação Judicial) (CNPJ: 03.553.585/0001-65).

4. Órgão/Entidade: Secretaria de Estado da Saúde de Goiás

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: Não atuou nesta etapa

7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (SERUR)

8. Representação legal:

8.1. Marcio Pacheco Magalhães (OAB/GO 5.795), representando Benevides Mamede Júnior.

8.2. Lincoln Magalhaes da Rocha (OAB/DF 24.089) e outros, representando Hospfar Industria e Comercio de Produtos Hospitalares S.A.

8.3. Arthur Simas Pinheiro (OAB/DF 48.314) e outros, representando Cairo Alberto de Freitas.

8.4. Frederick Gomes Luiz (39.438/OAB-GO) e outros, representando ML Operações Logísticas Ltda. (em Recuperação Judicial).

8.5. Fernando Cezar Vernalha Guimaraes (20738/OAB-PR), representando Profarma Specialty S.a.

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por ML Operações Logísticas Ltda. – em recuperação judicial, contra o Acórdão 920/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, que manteve o Acórdão 1.858/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, no qual o Tribunal negou provimento ao recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 1.028/2015-TCU-Plenário, Relator Augusto Sherman Cavalcanti.

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

9.1 conhecer dos embargos de declaração da empresa ML Operações Logísticas Ltda. – em recuperação judicial, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. comunicar o inteiro teor da presente deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, bem como ao Ministério Público do Estado de Goiás, ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, à Secretaria da Saúde do Estado de Goiás, ao embargante e aos demais interessados.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2830-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2831/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.821/2020-6.

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

3. Representante: Claudia Watanabe Sociedade de Advogados (CNPJ 05.102.672/0001-21)

4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Claudia Watanabe Sociedade de Advogados, sobre possíveis irregularidades constantes do Pregão Eletrônico 2/2020, a cargo do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, que teve por objeto prestação de serviços de consultoria em propriedade intelectual e inovação, com valor estimado em R\$ 184.068,80,

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

9.1. conhecer da representação, 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;

9.2. considerar prejudicada a apreciação da Representação, em virtude de perda de objeto, com fundamento no art. 276, § 6º, do Regimento Interno deste Tribunal;

9.3. dar ciência deste Acórdão ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia e à representante, informando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser consultados por meio do endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e



9.4. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2831-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2832/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.994/2018-6.

1.1. Apensos: 009.109/2019-6; 034.873/2018-0

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda (extinta).

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

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

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Procurador da República no Distrito Federal João Gabriel Moraes de Queiroz acerca de possíveis irregularidades relacionadas à renúncia fiscal decorrente da republicação do Decreto 7.742/2012 e revogação da Portaria 221/2014, do então Ministério da Fazenda, assim como eventual prejuízo financeiro aos cofres públicos dela decorrentes, sob a alegação de que o referido decreto, ao ter alterado as alíquotas incidentes sobre os concentrados para refrigerantes, não teria observado as condições estabelecidas para instituição ou ampliação de renúncias de receitas tributárias, em especial a estimativa de impacto orçamentário e financeiro;

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

9.1. com fundamento no art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente representação, tendo em vista que atende aos seus requisitos de admissibilidade, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente;

9.2. nos termos do art. 59, § 1.º, inciso V, da Lei Complementar n.º 101/2000, alertar o Poder Executivo Federal de que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas, por ato normativo do Poder Executivo, deve obedecer os requisitos previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvadas as hipóteses do art. 14, § 3.º, inciso I, do referido diploma, bem como o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, aplicando-se, no que couber, a resposta do Tribunal de Contas da União na Consulta julgada por meio do Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro;

9.3. dar ciência desta deliberação ao representante, à Procuradoria da República no Distrito Federal, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.4. Arquivar os autos.



10. Ata nº 40/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2832-40/20-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2833/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.962/2019-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Administrativo
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional - CMO
 - 3.2. Responsável: Tribunal de Contas da União
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consolidação das fiscalizações de obras públicas realizadas pelo TCU, entre setembro de 2019 e agosto de 2020 (Fiscobras 2020), com o objetivo de atender ao disposto no art. 120, II, da Lei 13.898/2019 (LDO 2020),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento na Resolução-TCU 280/2016, em:

9.1. autorizar a retirada, da relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2020, das obras constantes da Tabela 2, bem como a inclusão dos empreendimentos listados na Tabela 3, ambas respectivamente constantes dos itens IV.1.2 e IV.1.3 do relatório que acompanha este acórdão;

9.2. autorizar a remessa, à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, do Relatório, do Voto e deste Acórdão, bem como das seguintes informações atualizadas até a Sessão Plenária de 14/10/2020, em mídia digital e em material impresso:

9.2.1. lista dos processos de fiscalizações (Tabela 4 constante do item IV.1.4 do relatório que acompanha este acórdão);

9.2.2. relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) (Tabela 11 constante do item VI.3 do relatório que acompanha este acórdão);

9.2.3. relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, porém, ainda pendentes de confirmação por decisão monocrática ou colegiada (pIGP) (Tabela 12 constante do item VI.3 do relatório que acompanha este acórdão);

9.2.4. relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR) (Tabela 13 constante do item VI.3 do relatório que acompanha este acórdão);

9.2.5. relatórios sintéticos das fiscalizações de obras realizadas no âmbito do Fiscobras 2020, juntamente com os respectivos votos e acórdãos proferidos, contendo os dados previstos no §2º do art. 121 da Lei 13.898/2019 (LDO 2020);



9.3. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 37, caput, da Constituição Federal c/c o art. 250, II, do RI/TCU, que o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) contemple funcionalidade que permita a evidenciação da fonte dos recursos utilizados e do identificador de resultado primário para cada projeto de investimento, alertando à Coinfra para que realize o monitoramento desta deliberação;

9.4. dar ciência ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência de sistemática de coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos contratos de obras relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, instituído pelo Decreto 6.025/2007, afronta o disposto nos arts. 2º, incisos V e VII, e 3º do Decreto 10.012/2019;

9.5. orientar a Segecex que avalie a pertinência de que nos próximos relatórios consolidados do Fiscobras as informações sejam apresentadas em formato de Relato Integrado, com vistas a torná-lo mais acessível aos agentes interessados, contemplando dados que possibilitem uma visão sistêmica da área de infraestrutura, em especial, e na forma de anexo, o montante fiscalizado por este Tribunal ao longo dos anos, incluindo a carteira dos contratos custeados e vigentes pelo Governo Federal, em termos de quantidade e valores totais, dentre outras informações que se considerem relevantes a tal finalidade;

9.6. encaminhar cópia dessa mesma documentação, acompanhada do Relatório, do Voto e deste Acórdão, aos Presidentes (i) da Câmara dos Deputados; (ii) da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; (iii) da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal e (iv) da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; (v) ao Ministro da Economia e (vi) ao Procurador-Geral da República;

9.7. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2833-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2834/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.706/2020-4.

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

3. Representante: Alberi Forest Consultoria Agroflorestal Ltda. ME (CNPJ 14.563.533/0001-96)

4. Órgão/Entidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, com pedido de medida cautelar, oferecida por Alberi Forest Consultoria Agroflorestal Ltda. ME, em face de supostas irregularidades constantes do Pregão Eletrônico 4/2020, a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que tem por objeto a contratação de serviços técnicos especializados em realizar diagnóstico das condições de logística de transporte, das capacidades produtivas instaladas e das infraestruturas existentes para a exploração, processamento e comercialização de produtos e



serviços florestais, além da estimação do valor do preço mínimo da madeira em pé nas Florestas Nacionais de Anauá e Roraima, no estado de Roraima,

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

9.1. conhecer da representação, 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;

9.2. no mérito, considerar a representação improcedente;

9.3. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, por ausentes os requisitos para sua adoção;

9.4. dar ciência deste Acórdão ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à representante, informando que o seu inteiro teor, incluindo o Relatório e o Voto que o fundamentam, poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2834-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2835/2020 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 035.078/2017-0

2. Grupo I, Classe de Assunto V – Monitoramento

3. Interessado: TCU

4. Órgão/Entidade/Unidade: Casa Civil da Presidência da República, Ministério de Minas e Energia (Vinculador) Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Centrais Elétricas Brasileiras S. A. (Eletrobras)

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das determinações exaradas à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia no âmbito do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, originadas em auditoria operacional que abrangeu o processo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos,

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

9.1. considerar cumpridas as seguintes determinações: itens 9.1.1, 9.1.2.3 e 9.5 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

9.2. considerar em cumprimento e no prazo as determinações contida no item 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4.1, 9.2.4.2, 9.2.4.3, 9.2.4.4 e 9.2.4.5 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;



9.3. considerar em cumprimento e com prazo expirado as determinações contidas nos itens 9.1.2.1 e 9.1.2.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

9.4. considerar em cumprimento e no prazo as recomendações 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

9.5. determinar à Casa Civil que, no prazo de 120 dias, apresente ao TCU evidências de início da fase de execução e monitoramento do Plano de Ação definido por meio da Nota Técnica 69/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, considerando, no que couber, eventuais ajustes no plano, para efetivo atendimento à determinação do item 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

9.6. determinar ao MME que, no prazo de 90 dias, apresente ao TCU estudos visando comprovar que os limites de potencial e potência indicados no item 3.16 da Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE se apresentam compatíveis à realidade do aproveitamento hidrelétrico brasileiro remanescente ou realize os ajustes necessários a essa compatibilização, para efetivo atendimento à determinação do item 9.2.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

9.7. determinar ao MME que, no prazo de 180 dias, apresente estudos sobre a avaliação dos custos e benefícios dos reservatórios em empreendimentos hidrelétricos ante as outras maneiras de se compensar a intermitência de fontes renováveis (9.11 do Acórdão 1.530/2019-TCU-Plenário);

9.8. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República que o efetivo cumprimento do item 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário se dará por meio da implementação das ações propostas no Plano de Ação encaminhado pelos gestores para solucionar os problemas apontados e que a reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal poderá resultar na aplicação da multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992;

9.9. encaminhar cópia desta deliberação à Casa Civil, MME, Ministério da Economia, Ministério do Meio Ambiente, EPE, Aneel, Ibama e Funai;

9.10. retornar os autos à SeinfraElétrica para continuidade do monitoramento das determinações e recomendações ainda não implementadas, no primeiro semestre de 2021, bem como para a análise da unificação dos normativos da Aneel relativos a usinas hídricas.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2835-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2836/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 035.697/2020-2.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

3.1. Representante: Logus Sistemas de Gestão Pública Ltda

4. Entidade: Governo do Estado do Pará.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Luiz Antonio Ferreira Bezerril Beltrão (19.773/OAB-DF) e outros, representando Logus Sistemas de Gestão Pública Ltda.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Representação oferecida pela empresa Logus Sistemas de Gestão Pública Ltda em face do Convite SDP1/2020, de responsabilidade da Secretaria de Fazenda do Estado do Pará cujo objeto é a “Contratação de consultoria especializada em serviços de tecnologia da informação para desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária Financeira e Contábil para o Estado do Pará”, com valor estimado de R\$ 31.650.220,00.

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

9.1. não conhecer a presente documentação como Representação, visto que não estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos 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;

9.2. com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, indeferir o pedido formulado pelo advogado Luiz Antonio Beltrão, de ser considerado como parte interessada, mas lhe autorizando, caso requeira, cópia das peças não sigilosas dos presentes autos, considerando que o pleiteante figura dentre os legitimados previstos no art. 62, caput e parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 316/2020;

9.3. enviar cópia do presente processo ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, para adoção de providências que entender pertinentes;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão para a Secretaria da Fazenda do Estado do Pará e para o representante, destacando que o Relatório e o Voto que fundamentam esta deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e do art. 105 da Resolução - TCU 259/2014.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2836-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2837/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.841/2020-4.

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

3. Responsáveis/Interessados: não há.

4. Órgãos: Conselho Administrativo de Recursos Fiscais; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:



VISTO, relatado e discutido a quarta etapa deste acompanhamento com vistas a verificar a elaboração e a implementação das medidas aduaneiras e tributárias pelo governo federal em resposta à crise da covid-19,

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

9.1. informar ao Ministério da Economia; à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao Coronavírus (CN-Covid-19); ao Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP) da Casa Civil e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19) da Procuradoria-Geral da República que:

9.1.1. a frustração da arrecadação administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) de janeiro a agosto de 2020 totalizou R\$ 149,3 bilhões em relação à previsão inicial da Lei Orçamentária Anual para 2020;

9.1.2. a arrecadação total das receitas federais em agosto de 2020 totalizou R\$ 125,2 bilhões, representando acréscimo real de 0,64% em relação a 2019, sendo R\$ 121 bilhões em receitas administradas pela RFB, o que representa um acréscimo para a mesma comparação de 1,32%;

9.1.3. a arrecadação das receitas administradas pela RFB no período de janeiro a agosto de 2020 totalizou R\$ 869,8 bilhões, representando decréscimo real de 13,02% em relação ao mesmo período de 2019;

9.1.4. a administração tributária adotou medidas de enfrentamento à pandemia do coronavírus no período de abril a setembro de 2020 nos grupos de desonerações, com impacto estimado de R\$ 35 bilhões; diferimentos, com impacto estimado de R\$ 130,4 bilhões; e medidas administrativas de desburocratização, sem impacto estimado;

9.1.5. as medidas administrativas de desburocratização mostraram-se promissoras e podem ser intensificadas pelo Ministério da Economia, ratificando o item 9.1.5 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário;

9.1.6. o suporte oferecido pela Lei Complementar 173/2020 atingiu o objetivo de recompor as perdas de arrecadação pelos entes federais, mas houve desequilíbrio na suficiência dos estados, ratificando o item 9.1.6 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário;

9.1.7. divergências de informações sobre recuperação da arrecadação podem influenciar decisões políticas futuras ao transparecer retomada econômica maior do que realmente está de fato ocorrendo, ratificando o item 9.1.7 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário;

9.1.8. o risco de frustração de receitas originalmente previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2020 permanece e é considerado de probabilidade e impacto altos; ratificando o item 9.1, alínea c, do Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário, os itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário e o item 9.1.8 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário;

9.1.9. o risco de ações fiscais temporárias tornarem-se de caráter continuado no período pós-pandemia é de probabilidade e impacto altos, ratificando o item 9.1, alínea b, do Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário, o item 9.1.4 do Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário e o item 9.1.9 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário; e

9.1.10. o volume dos repasses de FPE e FPM depende diretamente da arrecadação de impostos, cujo montante é derivado do nível de atividade econômica, havendo alta probabilidade de que a oscilação ainda se prolongue, ante a indefinição quanto ao termo final das medidas restritivas de enfrentamento da pandemia;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, além dos órgãos acima, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, e ao Ministério da Economia; e

9.3. Orientar a SecexPrevidência que:

9.3.1. continue a execução deste acompanhamento até o final do estado de calamidade causado pela pandemia do coronavírus, com a elaboração de relatório final consolidando as informações tributárias, preferencialmente de forma gráfica; e



9.3.2. caso sobrevenha, neste período, qualquer fato extraordinário que exija a emissão de manifestação por parte do Tribunal, deve a unidade instrutora submeter a questão imediatamente ao Relator com a respectiva proposta de encaminhamento.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2837-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2838/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.972/2019-9.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Entidade: Banco Central do Brasil.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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 de Levantamento realizado no Banco Central do Brasil com o objetivo de identificar as operações e os respectivos registros, os objetivos e os custos relacionados à gestão das reservas internacionais, bem como compreender os mecanismos de impacto na dívida pública federal;

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

9.1. recomendar ao Banco Central do Brasil, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e considerando as Diretrizes do Fundo Monetário Internacional para Gestão das Reservas Internacionais (Revised Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management), que, conforme seu juízo de conveniência e oportunidade, avalie, no mínimo com periodicidade anual, a relação custo-benefício de manutenção das reservas internacionais, com vistas a subsidiar a gestão estratégica dessas reservas e o processo decisório acerca do seu montante e destinação, informando a este Tribunal, no prazo de 180 dias, as providências adotadas para atendimento da recomendação ou as devidas justificativas em caso de não atendimento;

9.2. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e responsável pela gestão da dívida pública federal, nos termos do art. 11, incisos I e IV, da Lei 10.180/2001, avalie a conveniência e oportunidade de elaborar avaliação acerca dos aspectos a seguir, informando a este Tribunal, no prazo de 180 dias, as providências adotadas para atendimento da recomendação ou as devidas justificativas em caso de não atendimento:

9.2.1. impactos fiscais decorrentes da acumulação de reservas internacionais pelo Banco Central do Brasil no período 2006-2019, destacando os eventuais efeitos sobre o estoque da dívida pública federal e sobre o custo de emissão dos títulos públicos federais;



9.2.2. utilização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e outros mecanismos que possam assegurar as devidas transparência e previsibilidade sobre os riscos fiscais associados à gestão das reservas internacionais;

9.3. levantar o sigilo destes autos, mantendo-se a restrição de acesso sobre as peças classificadas como sigilosas (peças 3, 5 a 22, 39 a 41, 43, 56 e 57), nos termos da Resolução-TCU 294/2018, arts. 9º e 11, inciso II;

9.4. dar ciência deste acórdão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e à Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2838-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2839/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.780/2019-8.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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 de Solicitação do Congresso Nacional para realizar fiscalização junto: a) ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), para verificar os efeitos da fusão entre a Cetip e a BM&F Bovespa sobre a concorrência na gestão do portal Tesouro Direto; e b) à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para verificar a precariedade do contrato firmado pela União, por intermédio da STN, com a B3, para administração do Tesouro Direto; e a possibilidade de que as taxas de administração cobradas pela B3, no âmbito do Tesouro Direto, sejam abusivas ao consumidor brasileiro;

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 solicitação, com fulcro nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, e ao Exmo. Sr. Deputado Federal Celso Russomanno, signatário da Proposta de Fiscalização e Controle 170/2018 que:

9.2.1. quanto aos efeitos da fusão entre a BM&F Bovespa e a Cetip:

9.2.1.1. as questões de custos tratadas no âmbito do processo de controle de concentração se referem ao mercado financeiro em geral, portanto, não dizem respeito especificamente à gestão do



Programa Tesouro Direto, tendo sido firmado Acordo em Controle de Concentração para que se adotassem medidas que impedem a B3 S.A. de criar barreiras para a entrada de novas empresas interessadas na concorrência de bolsas de valores;

9.2.1.2. ainda não existe concorrência no mercado nacional de bolsa de valores e a única empresa potencialmente candidata a administradora de nova bolsa de valores no Brasil, Americas Trading System Brasil S.A. (ATS Brasil), não obteve autorização para funcionar como tal, seja junto ao Banco Central do Brasil ou junto à Comissão de Valores Mobiliários, devido à incompletude da documentação exigida;

9.2.1.3. não é competência deste Tribunal fiscalizar atos que dizem respeito diretamente a infrações contra a livre concorrência, cabendo tal atribuição ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica;

9.2.2. quanto ao contrato firmado entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a B3 S.A.:

9.2.2.1 o Banco Central do Brasil alegou, à época, não poder assumir a gestão do Programa Tesouro Direto nem desenvolver o aparato tecnológico necessário para sua administração sem risco de descontinuidade ou prejuízo aos sistemas legados das instituições financeiras, o que levou o Tesouro Nacional a concluir que a B3 S.A. seria a única pessoa jurídica do Sistema de Pagamentos Brasileiro capaz de executar os serviços de administração do programa, sobretudo por deter todas as câmaras de compensação e custódia do Sistema de Pagamentos Brasileiro, sendo esta a razão preponderante para contratação da empresa com inexigibilidade de licitação; e

9.2.2.2 o Tribunal realizará inspeção com o objetivo de analisar a adequação do instrumento contratual firmado entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a B3 S.A. para operação do Programa Tesouro Direto, em face das normas e dos princípios que regem os contratos administrativos e o orçamento público no Brasil, em especial quanto (i) à inexigibilidade da licitação; (ii) à taxa de custódia cobrada no âmbito do contrato Programa Tesouro Direto; e (iii) ao caráter extraorçamentário dos fluxos financeiros relacionados ao contrato de prestação de serviços da B3 S.A. para operacionalização do Programa Tesouro Direto.

9.3. nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, fazer constar, na ata desta sessão, a comunicação deste relator ao colegiado no sentido de autorizar a realização de inspeção na Secretaria do Tesouro Nacional para que seja verificada a adequação do instrumento contratual firmado entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a B3 S.A. para operação do Programa Tesouro Direto, em face das normas e dos princípios que regem os contratos administrativos e o orçamento público no Brasil, em especial quanto (i) à inexigibilidade da licitação; (ii) à taxa de custódia cobrada no âmbito do contrato Programa Tesouro Direto; e (iii) ao caráter extraorçamentário dos fluxos financeiros relacionados ao contrato de prestação de serviços da B3 S.A. para operacionalização do Programa Tesouro Direto;

9.4. encaminhar à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica do Ministério da Justiça cópia desta deliberação, bem como da instrução e do pronunciamento da subunidade.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2839-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2840/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 000.536/2020-2.



- 1.1. Apenso: 019.736/2017-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Monitoramento (Relatório de Auditoria).
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho).
8. Representação legal: Alex Zeidan dos Santos (OAB/DF 19.546) e Clene Jacintha de Almeida Silva (OAB/BA 18.171).
9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento dos subitens 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.769/2018-TCU-Plenário;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator:
 - 9.1. considerar cumprida, por parte da Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho), a determinação contida no item 1.8 do Acórdão 2.679/2019-TCU-Plenário; e
 - 9.2. apensar definitivamente, nos termos dos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014, o presente processo ao TC 019.736/2017-7.
10. Ata nº 40/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2840-40/20-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2841/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.778/2020-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsável: Promon Engenharia Ltda (61.095.923/0001-69).
4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações).
8. Representação legal: Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154) e outros, representando Promon Engenharia Ltda.
9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca da ocorrência de fraudes praticadas pela Promon Engenharia nas licitações do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), conduzidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras),
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:



9.1. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da empresa Promon Engenharia Ltda (61.095.923/0001-69) para participar, por cinco anos, de licitação na administração pública federal;

9.2. dar ciência deste acórdão:

9.2.1. à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério da Economia para que, atendendo às recomendações exaradas no item 9.6 do Acórdão 1.986/2013-Plenário, possa proceder aos registros e às comunicações pertinentes;

9.2.2. à Controladoria-Geral da União para a inscrição da entidade indicada no item 9.1 deste acórdão no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), atentando-se aos dispositivos do Acórdão 348/2016-Plenário;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à responsável, à 13ª Vara Federal de Curitiba, ao Ministério Público Federal no Paraná, à Advocacia-Geral da União no Paraná e à Petróleo Brasileiro S.A.;

9.4. apensar estes autos à representação originária (TC 010.816/2017-8), com vista à consolidação das decisões proferidas.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2841-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2842/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.408/2017-7.

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

3. Recorrentes: Alexej Predtechensky (001.342.968-00); Adilson Florêncio da Costa (359.351.621-72).

4. Órgãos/Entidades: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT; Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108), Rafael Thomaz Favetti (OAB/DF 15.435), Guilherme Loureiro Perocco (OAB/DF 21.311), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546) e outros.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de tomada de contas especial que, nesta fase, trata da apreciação de embargos de declaração opostos por Alexej Predtechensky e Adilson Florêncio da Costa em face do Acórdão 2.402/2020-TCU-Plenário, que, entre outros, julgou suas contas irregulares, condenou-os solidariamente em débito, aplicou-lhes a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e inabilitou-os ao exercício de cargo em comissão e função de confiança na Administração Pública pelo período de oito anos;

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 presentes embargos de declaração por observarem os requisitos de admissibilidade tratados nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. notificar os embargantes da presente decisão.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2842-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2843/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.129/2017-5.

1.1. Apenso: 014.603/2017-9.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de declaração (Pedido de reexame).

3. Recorrente: Gilberto dos Santos (557.071.735-87).

4. Órgãos/Entidades: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Sergipe; Município de Aracaju - SE.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: não atuou.

8. Representação legal: Elaine Brito Azevedo Leite (OAB/SE 12.606).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Gilberto dos Santos, ex-presidente da Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia – FBHC, em face do Acórdão 2.403/2020-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração, com fulcro nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência da presente deliberação ao embargante.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2843-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2844/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 027.405/2018-4.

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



3. Recorrente: Serviço Federal de Processamento de Dados (33.683.111/0001-07).
4. Entidade: Serviço Federal de Processamento de Dados.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Rafael Effting Cabral (OAB/DF 42.868) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se aprecia, nesta fase processual, agravo interposto pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), em face do despacho decisório proferido por este relator em 22/9/2020, por meio do qual foi sobrestada a apreciação do pedido de reexame do Serpro contra o Acórdão 122/2020-TCU-Plenário,

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

- 9.1. conhecer do presente agravo, com fundamento nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente;
- 9.3. restituir os autos à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti para prosseguimento do feito.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2844-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 2845/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.959/2015-9.

1.1. Apensos: 020.925/2017-4; 031.524/2020-6 e 034.022/2020-1.

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

3. Recorrentes: Lest Engenharia Ltda. – EPP (CNPJ 12.312.542/0001-89) e Luiz Eduardo Studart Gomes Júnior (CPF 101.307.993-00).

4. Órgão/Entidade/Unidade: Município de Aquiraz/CE.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Cibele Cidrão Studart Gomes (OAB/CE 22.730) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Lest Engenharia Ltda. – EPP e por seu representante legal, Luiz Eduardo Studart Gomes Júnior, ao Acórdão 763/2020-TCU-Plenário, que julgou os embargos de declaração opostos por Ritelza Cabral Demétrio, Edson Sá, Francisco Rafael Duarte Sá e Ecmarr Demétrio Monte Coelho ao Acórdão 2101/2019-TCU-Plenário, prolatado em processo de tomada de contas especial, por meio do qual os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares,



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

9.1. não conhecer dos presentes embargos de declaração, por não atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU;

9.2. declarar, de ofício, a nulidade das notificações efetuadas por meio dos Ofícios 34.624/2020-TCU/Seproc e 34.626/2020-TCU/Seproc;

9.3. reconhecer a data de 14/01/2020 como data de notificação da empresa Lest Engenharia Ltda. – EPP e de seu representante legal, Luiz Eduardo Studart Gomes Junior, acerca do Acórdão 2101/2019-TCU-Plenário;

9.4. dar ciência desta deliberação aos embargantes, por meio de sua advogada Cibele Cidrão Studart Gomes; e

9.5. encaminhar o processo à Serur para adoção das providências quanto aos recursos de reconsideração interpostos nestes autos.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2845-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2846/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.137/2016-0

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

3. Responsáveis: Florentino de Araujo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), José Luciano Bezerra Moreira (CPF 045.096.413-20), Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), Suely Beserra de Castro (CPF 146.188.503-53), Rafael Henriques de Araújo Neto (CPF 136.369.523-15) e Edcon Comércio e Construções Ltda. (CNPJ 86.712.247/0001-56).

4. Órgão/Entidade/Unidade: Universidade Federal do Ceará – UFC.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: SecexSaúde.

8. Representação legal: Adriano Fernandes da Cunha (OAB/CE 29.396) e outros, representando Florentino de Araujo Cardoso Filho; Brunilo Jacó de Castro e Silva Filho (OAB/CE 4.073) e outros, representado Suely Beserra de Castro; Maria Glicia Conde Santiago (OAB/CE 23.767) e outros, representando Universidade Federal do Ceará.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), Fiscalis 463/2016, realizada no Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) da Universidade Federal do Ceará (UFC), gerenciado à época pela Sociedade de Assistência a Maternidade Escola Assis Chateaubriand – Semeac, selecionado com base em modelo probabilístico de risco, com objetivo de avaliar a regularidade dos procedimentos de contratação da empresa Edcon Comércio e Construções Ltda., abrangendo volume de recursos da ordem de R\$ 18.552.224,05, referente a dois contratos, 15/2012 e 16/2012,



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 268, inciso II, e 209, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. aplicar individualmente aos responsáveis, Sr. Florentino de Araújo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente do HUWC, Sr. José Luciano Bezerra Moreira (CPF 045.096.413-20), Superintendente do HUWC, Sr. Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo do HUWC, Sra. Suely Beserra de Castro (CPF 146.188.503-53), ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal dos Contratos 15/2012 e 16/2012, Sr. Rafael Henriques de Araújo Neto (CPF 136.369.523-15), Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal dos Contratos 15/2012 e 16/2012, a multa referida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, e no art. 268, inciso II, c/c o art. 209, inciso II, do Regimento Interno/TCU, nos valores abaixo indicados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 25 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento dos referidos valores ao Tesouro Nacional, atualizados monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data dos efetivos pagamentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Multa
Florentino de Araújo Cardoso Filho	R\$ 10.000,00
José Luciano Bezerra Moreira	R\$ 5.000,00
Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes	R\$ 10.000,00
Suely Beserra de Castro	R\$ 10.000,00
Rafael Henriques de Araújo Neto	R\$ 10.000,00

9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;

9.3. determinar à Universidade Federal do Ceará, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, que:

9.3.1. proceda, se ainda não houver realizado, no prazo de 60 dias, à rescisão dos Contratos 15/2012 e 16/2012 celebrados com a empresa Edcon Comércio e Construções Ltda., que objetivaram a execução de reforma de blocos do Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC), bem como realize o encontro de contas prévio à rescisão dos dois contratos, se necessário e cabível; e

9.3.2. na eventualidade de conclusão pela subsistência de dano ao erário após eventual frustração do encontro de contas, instaure tomada de contas especial;

9.4. recomendar ao Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) que, previamente ao início do procedimento de contratação de empresa para reforma de unidades hospitalares e para a gestão dos contratos decorrentes, proceda, em obediência à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea "c", e nos moldes do Acórdão TCU 6.638/2015-1ª Câmara:

9.4.1. à clara identificação das necessidades de reforma de unidades hospitalares do HUWC/UFC, bem como a estudos que evidenciem o levantamento das áreas a serem reformadas, os quantitativos e a relação dos equipamentos a serem utilizados, a análise da produtividade de contratos anteriores, além da análise de custo/benefício da sua manutenção ou realização de nova modalidade de contratação; e

9.4.2. a levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, incluindo as contratações similares feitas por outros órgãos, consultas a sítios na internet (portais de domínio público), consultas



a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que deram causa à contratação; e

9.5. dar ciência deste acórdão ao Ministério da Educação, à Ebserh e à Universidade Federal do Ceará.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2846-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2847/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC-037.000/2018-7.

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

3. Responsáveis: Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62), Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99), Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01), P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74), WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95), Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58), Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49) e Cerrado Viagens Eireli (CNPJ 26.722.189/0001-10).

4. Órgão/Entidade/Unidade: Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina – CREF/SC, Defensoria Pública do Rio Grande do Norte – DPE/RN e Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte - ARSEP/RN.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Selog.

8. Representação legal: Alex Luciano Valadares de Almeida (OAB/MG 99.065 e OAB/DF 40.996) e outros representando a Decolando Turismo e Representações Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação autuada a partir de documentação encaminhada pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, noticiando o recebimento de denúncias similares de três instituições públicas: Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina – COREN/SC e Defensoria Pública do Rio Grande do Norte – DPE/RN, sobre indícios de fraude em pregões realizados para contratação de empresas de agenciamento de viagens, com vistas ao fornecimento de passagens aéreas,

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 representação, eis que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acolher parcialmente as justificativas apresentadas pelas empresas Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58), Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49) e Cerrado Viagens Eireli (CNPJ 26.722.189/0001-10);

9.3. declarar, com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade das empresas Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62), Facto Turismo Eireli (CNPJ



14.807.420/0001-99), Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01), P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74) e WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95) para participarem de licitação no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de dois anos;

9.4. encaminhar ao Ministério Público da União cópia da presente deliberação, bem como das instruções da unidade técnica (peças 6, 26, 43 e 100) e dos despachos do Relator (peças 10 e 46), para que, em vista do que dispõe o art. 90 da Lei 8.666/1993, adote as medidas que entender cabíveis;

9.5. dar ciência desta decisão:

9.5.1. ao Ministério da Economia, à Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, ao Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina – COREN/SC, à Defensoria Pública do Rio Grande do Norte – DPE/RN e Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte - ARSEP/RN;

9.5.2. às empresas Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62), Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99), Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01), P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74), WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95), Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58), Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49) e Cerrado Viagens Eireli (CNPJ 26.722.189/0001-10);

9.5.3. à Controladoria-Geral da União para a inscrição das empresas indicadas no subitem 9.3. no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

9.6. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, III, do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2847-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2848/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.951/2019-1.

1.1. Aposos: TC 006.890/2019-9 e TC 028.540/2014-0.

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

3. Responsáveis: não há.

4. Instituições: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

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 auditoria operacional realizada sobre o registro de agrotóxicos como atividade desempenhada conjuntamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), com vistas a compreender a sistemática federal para o registro de agrotóxicos e a identificar as eventuais necessidades de correções em face das disfunções burocráticas;

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

9.1. promover a oitiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em face da possibilidade de, conjuntamente, atuarem em construção participativa perante o TCU, nos termos do art. 14 da Resolução TCU n.º 315, de 2020, fixando, para tanto, o prazo de 90 (noventa) dias, contados da ciência da presente deliberação, para que, em conjunto, apresentem as suas manifestações adicionais sobre a eventual solução de cada necessidade e sobre a adoção de todas as medidas ora sugeridas pela SecexAgroAmbiental, com a apresentação, ainda, da correspondente proposta conjunta de plano de ação em prol da efetiva implementação dessas medidas e de cada solução, dentro do prazo máximo de 455 dias contados da ciência da presente deliberação, a partir, entre outros elementos necessários, da definição de cada ação e de cada responsável pela respectiva ação, com o correspondente cronograma de implementação dessa ação, em face, entre outras medidas, das seguintes premissas:

9.1.1. necessidade, nos termos do art. 5º da Lei n.º 12.527, de 2011, do art. 4º da Lei n.º da Lei 13.460, de 2017, e do art. 3º, VI, do Decreto n.º 9.203, de 2017, de o MAPA e o Ibama, além da Anvisa, adotarem os padrões e critérios comuns na construção e na divulgação da fila de registros, identificando os pleitos descritos na Lista de Prioridades, além de incluir, no mínimo, a informação sobre andamento da análise;

9.1.2. necessidade, nos termos do art. 5º, XI, da Lei n.º 13.460, de 2017, e do art. 4º, II, do Decreto n.º 9.203, de 2017, de, em conjunto, o MAPA e o Ibama, além da Anvisa, definirem a sistemática única para o recebimento e o tratamento dos dados sobre as quantidades de agrotóxicos importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados, ante o art. 41 do Decreto n.º 4.074, com o intuito de evitar a desnecessária duplicidade de esforços das aludidas instituições e das empresas registrantes nessas tarefas;

9.1.3. necessidade, nos termos do art. 3º, VI, do Decreto n.º 9.203, de 2017, de o MAPA promover a ampla e tempestiva publicidade do cronograma, do conteúdo e das motivações para as etapas, os procedimentos e as decisões no fluxo de construção das Listas de Prioridades a serem elaboradas pelo aludido órgão;

9.1.4. necessidade, nos termos do art. 4º, III, do Decreto n.º 9.203, de 2017, de o MAPA desenvolver, com a subsequente publicidade, os indicadores gerenciais tendentes a mensurar o cumprimento das premissas indicadas pela Portaria MAPA n.º 163, de 11/8/2015, quando justificaram a criação da Lista de Prioridades, consistindo no controle mais adequado de pragas em maior risco fitossanitário, na ampliação da competitividade do mercado de pesticidas, herbicidas e inseticidas e no incentivo à fabricação e à formulação de agrotóxicos no parque industrial brasileiro;

9.1.5. necessidade, nos termos do art. 10, X, da Lei n.º 8.429, de 1992, de o Ibama desenvolver a eficaz sistemática de controle, cobrança e recebimento das taxas de manutenção anual de registro de agrotóxicos;

9.1.6. necessidade, nos termos do Decreto n.º 10.139, de 2019, de a Anvisa proceder à revisão dos seus normativos e, ao examinar a Resolução de Diretoria Colegiada n.º 184, de 2017, avaliar a efetividade de permanente vinculação entre as petições simplificadas e a respectiva petição matriz prevista nos arts. 9º e 15 do aludido normativo, ante as evidências de subutilização do Sistema de Peticionamento da Toxicologia (Siptox);

9.1.7. necessidade, nos termos do art. 5º, XI, da Lei n.º 13.460, de 2017, de o MAPA passar a permitir que as alterações de marca comercial e razão social ou as transferências de titularidade de registro sejam, em consonância com o art. 22, § 1º, do Decreto n.º 4.074, de 2002, realizadas diretamente pelas empresas registrantes no sistema Agrofit ou em outro sistema a substituí-lo;

9.1.8. necessidade, nos termos do Acórdão 2.303/2013-TCU-Plenário, de o MAPA e o Ibama, além da Anvisa, adotarem as providências cabíveis com vistas à efetiva conclusão do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA) em face de a ausência do aludido sistema impactar

negativamente todos os processos no registro federal de agrotóxicos, tendo, em dezembro de 2018, o MAPA, o Ibama e a Anvisa assinado o superveniente acordo de cooperação técnica em prol do desenvolvimento do aludido sistema, já que essa medida poderá contribuir para a redução do prazo de registro de novas substâncias e produtos genéricos;

9.1.9. necessidade, nos termos do art. 15 do Decreto n.º 4.074, de 2002, de o MAPA e o Ibama, além da Anvisa e, também, do Ministério do Meio Ambiente e da Casa Civil da Presidência da República, promoverem a revisão do atual prazo fixado para o registro de agrotóxicos, já que o prazo de 120 dias fixado pelo art. 15 do Decreto n.º 4.074, de 2002, não seria compatível com a realidade brasileira, resultando em elevado volume de decisões judiciais tendentes a, negativamente, impactar as atividades dos órgãos registrantes;

9.1.10. necessidade, por analogia ao art. 15 do Decreto n.º 4.074, de 2002, de o MAPA e o Ibama, além da Anvisa e, também, do Ministério do Meio Ambiente e da Casa Civil da Presidência da República, promoverem a designação de entidade ou instância coordenadora para gerenciar e desenvolver o planejamento estratégico destinado a abranger as atividades comuns do ciclo regulatório em prol do registro, da reavaliação, do monitoramento e da fiscalização, destacando, também, a necessidade de funcionamento do eventual colegiado destinado a racionalizar e harmonizar os procedimentos técnico-científico-administrativos nos processos de registro e adaptação do registro de agrotóxicos, a exemplo do Comitê Técnico de Assessoramento (CTA – recentemente extinto);

9.2. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, aos seguintes destinatários:

9.2.1. à Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), à Comissão Especial destinada a proferir o parecer sobre o Projeto de Lei n.º 6.299, de 2002, da Câmara dos Deputados, à Comissão Especial destinada a proferir o parecer sobre o Projeto de Lei n.º 6.670, de 2016, da Câmara dos Deputados, à Comissão de Meio Ambiente (CMA) e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, para ciência e eventuais providências;

9.2.2. ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e da Casa Civil da Presidência da República, para ciência e adoção das providências cabíveis dentro do prazo solicitado;

9.2.3. ao Subprocurador-Geral do MPTCU Lucas Rocha Furtado, em sintonia com o Acórdão 2.169/2020-2ª Câmara, e ao Ministério do Meio Ambiente, para ciência e eventuais providências;

9.2.4. ao Ministério Público do Estado do Acre, Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado da Bahia, Ministério Público do Estado de Mato Grosso, Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, Ministério Público do Estado de Pernambuco, Ministério Público do Estado de Sergipe, Ministério Público do Estado do Amazonas, Ministério Público do Estado do Paraná, Ministério Público do Estado do Tocantins e Ministério Público do Trabalho, para ciência em face da anterior representação formulada no bojo do TC 028.540/2014-0 ante os indícios de irregularidade na Anvisa em função da excessiva demora na reavaliação das substâncias agrotóxicas enumeradas pela Resolução Anvisa RDC n.º 10, de 2008; e

9.3. promover o prosseguimento do presente processo, devendo a unidade técnica submeter ao TCU o resultado da construção participativa assinalada pelo item 9.1 deste Acórdão, com a subjacente análise e a subsequente manifestação conclusiva sobre o todo plano de ação ali solicitado.

10. Ata n.º 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2848-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.



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

ACÓRDÃO Nº 2849/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.001/2020-2.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Representante: Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli (CNPJ 02.735.064/0001-66).
4. Entidade: Município de Tejuçuoca – CE.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal:
 - 8.1. José Diego Calado Araújo (OAB-PB 17.282), representando a Hydrogeo Projetos e Serviços – Eireli;
 - 8.2. Marcelo Meneses Aguiar (OAB/CE 17.329), representando o Município de Tejuçuoca – CE;
 - 8.3. Geraldo de Holanda Gonçalves Filho (OAB-CE nº 17.824), representando a ARN Engenharia Eireli.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com o subjacente pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli sobre os indícios de irregularidade na Concorrência n.º 2020.01.28.02 conduzida pelo Município de Tejuçuoca – CE sob o valor estimado de R\$ 3 milhões para a execução das obras na 2ª etapa do sistema de adução e tratamento d'água com vistas a abastecer diversas localidades na zona rural do aludido município;

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

- 9.1. assinalar, no mérito, a procedência da presente representação (já conhecida pelo Acórdão 2.295/2020-Plenário), diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo TCU;
- 9.2. manter a cautelar suspensiva deferida pelo Acórdão 2.295/2020-TCU-Plenário;
- 9.3. determinar, nos termos do 71, IX, da Constituição de 1988 e do art. 45, caput, da Lei n.º 8.443, de 1992, que, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência desta deliberação, os gestores no Município de Tejuçuoca – CE adotem as providências necessárias para a efetiva anulação dos atos inerentes à indevida desclassificação da Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli da Concorrência n.º 2020.01.28.02, com todos os atos administrativos decorrentes, de tal sorte que, para a eventual continuidade da aludida licitação, o certame deve retornar à etapa de avaliação das propostas; devendo os gestores no referido município informar o TCU sobre o efetivo cumprimento dessa medida ao final do referido prazo;
- 9.4. promover o envio de ciência ao Município de Tejuçuoca – CE, em sintonia com a Resolução TCU n.º 315, de 2020, para que, nos futuros certames similares à referida Concorrência n.º 2020.01.28.02, abstenha-se de incorrer nas irregularidades identificadas no presente processo;
- 9.5. promover o prosseguimento do presente feito, nos termos do art. 250, IV, do RITCU, e, assim, entre outras eventuais medidas, a unidade técnica deve realizar a audiência de Gírlane Rodrigues Albuquerque, como presidente da comissão de licitação, além dos demais membros dessa comissão de licitação, para, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência desta deliberação, apresentarem as suas razões de justificativa sobre a indevida desclassificação da proposta da Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli da Concorrência n.º 2020.01.28.02 em razão, unicamente, do uso de coeficiente em 3,929 h para a mão de obra de servente, na composição do serviço de escavação em rocha branda a frio pelo item 2.4 da planilha orçamentária, em descumprimento ao art. 43, § 3º, da Lei



n.º 8.666, de 1993, e à jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.546/2015, 2.873/2014 e 1.811/2014, do Plenário;

9.6. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, aos seguintes destinatários:

9.6.1. à ora representante, à ARN Engenharia Eireli e à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), para ciência; e

9.6.2. aos responsáveis (Girlane Rodrigues Albuquerque, como presidente da comissão de licitação, além dos demais membros dessa comissão de licitação), para facilitar a correspondente manifestação no âmbito do presente processo.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2849-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2850/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.831/2015-9.

1.1. Apensos: 023.340/2017-7; 023.341/2017-3;

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

3. Recorrente: Odimar Wanderley Salomão (226.543.642-91);

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Afuá/PA;

5. Relatora: Ministra Ana Arraes;

5.1. Revisor: Ministro Bruno Dantas;

5.2. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes;

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

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

8. Representação legal:

8.1. Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch (26.966/OAB-DF) e outros, representando Odimar Wanderley Salomão;

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração, opostos por Odimar Wanderley Salomão contra o Acórdão 2.257/2020-TCU-Plenário, que conheceu e negou provimento ao recurso de revisão por ele interposto contra o Acórdão 5.176/2016-TCU-Primeira Câmara;

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

9.1. conhecer e acolher parcialmente os presentes embargos de declaração, atribuindo-lhes efeitos infringentes para reformar:

9.1.1. o Acórdão 2.257/2020-TCU-Plenário, a fim de dar provimento ao recurso de revisão então interposto;

9.1.2. o Acórdão 5.176/2016-TCU-Primeira Câmara, para que passe a contar com a seguinte redação:

“9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Odimar Wanderley Salomão;



9.2. com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, e no art. 202, §§ 2º, 3º e 4º do Regimento Interno/TCU, reconhecer a boa-fé de Odimar Wanderley Salomão, fixando-lhe novo e improrrogável prazo, de 15 (quinze dias), a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida de R\$ 78.855,05 (setenta e oito mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e cinco centavos), aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente a partir de 14/1/2010 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.3 dar ciência a Odimar Wanderley Salomão de que a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, ensejará o julgamento pela regularidade com ressalva das suas contas, mas que a falta de liquidação tempestiva poderá implicar o pronto julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito e eventual aplicação de multa;”

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante e à Procuradoria da República no Pará.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2850-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (2º Revisor), Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas (1º Revisor) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministra com voto vencido: Ana Arraes (Relatora).

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

ACÓRDÃO Nº 2851/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 022.158/2013-8

1.1. Apensos: TCs 027.327/2018-3 e 027.325/2018-0

2. Grupo I – Classe I – Recurso de Revisão.

3. Recorrente: Antônio Mendonça Monteiro Júnior (CPF 343.734.384-04).

4. Unidade: Município de Lucena/PB.

5. Relatora: ministra Ana Arraes

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

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

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

8. Representação legal: Luiz Rodrigues de Carvalho Neto (OAB/PB 25.156) e outros representando o Partido Cidadania; John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663) e outros representando Antônio Mendonça Monteiro Júnior.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto por Antônio Mendonça Monteiro Junior, ex-prefeito de Lucena/PB, contra o Acórdão 3.258/2015-1ª Câmara.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 32 e 35 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do recurso de revisão e negar-lhe provimento;

9.2. indeferir pedido de ingresso do Partido Cidadania como interessado nestes autos;

9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.



11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2851-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2852/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 022.835/2015-6

1.1. Apenso: TC 016.260/2017-1

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

3. Recorrente: Gandor Calil Hage Neto (CPF 296.651.832-49).

3.1. Responsáveis: Gandor Calil Hage Neto (CPF 296.651.832-49) e Joaquim Vieira Nunes (CPF 485.323.392-04).

3.2. Interessados: Caixa Econômica Federal (CNPJ 00.360.305/0001-04) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (CNPJ 00.396.895/0042-01).

4. Unidade: Município de Prainha/PA.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

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

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

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

8. Representação legal: José Severo de Souza Júnior (OAB/AP 1.488) e outros representando Gandor Calil Hage Neto.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o recurso de revisão interposto por Gandor Calil Hage Neto contra o Acórdão 2.571/2017-2ª Câmara.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. não conhecer do presente recurso de revisão, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos para a espécie;

9.2. notificar o recorrente desta deliberação.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2852-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ACÓRDÃO Nº 2853/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 035.374/2020-9

2. Grupo I – Classe VII – Administrativo.



3. Interessados: Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: não há.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura - Coinfra.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam, nesta fase processual, de seleção preliminar das obras que devem compor o plano de fiscalização de obras do exercício de 2021 deste Tribunal.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, e com fundamento no art. 3º da Resolução - TCU 280/2016, em:

9.1. autorizar a realização, no âmbito do Fiscobras 2021, das fiscalizações identificadas no Anexo I da instrução juntada à peça 5 destes autos;

9.2. autorizar a realização de análises automatizadas em 50 editais e orçamentos de licitações de obras públicas, com a utilização dos sistemas de Análise de Orçamentos (SAO) e de Análise de Licitações e Editais (Alice); e

9.3. restituir os autos à Coinfra, para demais providências.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2853-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ENCERRAMENTO

Às 18 horas e 20 minutos, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, aprovada pela Presidente e homologada pelo Plenário.

(Assinado eletronicamente)

LORENA MEDEIROS BASTOS CORREA
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 28 de outubro de 2020.

(Assinado eletronicamente)

ANA ARRAES
Vice-Presidente, no exercício

ANEXO I DA ATA Nº 40, DE 21 DE OUTUBRO DE 2020
(Sessão Telepresencial do Plenário)



COMUNICAÇÕES

Comunicação proferida pela Vice-Presidente, Ministra Ana Arraes, em substituição ao Presidente, Ministro José Mucio Monteiro.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Subprocurador-Geral,

Meus caros amigos, semanas atrás comuniquei à Presidência da República minha pretensão de me aposentar ao final de 2020, após concluir meus trabalhos na gestão desta Casa. Após onze anos de muita dedicação a este Tribunal, considero que este é o momento ideal para dar esse importante e refletido passo.

Uma vez tomada a decisão, julguei importante anunciá-la oficialmente. Afinal, em uma época de tantas incertezas, como a trazida pela pandemia, é sempre bom antecipar os acontecimentos, possibilitando que todos se preparem e planejem, para que a transição ocorra da forma mais suave possível.

Ontem, o Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, Jorge Oliveira, teve o seu nome aprovado pelo Senado Federal para ocupar a vaga de ministro deste Tribunal, em indicação feita pelo Presidente Bolsonaro. Parabenizo Sua Excelência e desejo a ele todo o sucesso nesse novo ciclo. Tenho certeza que compartilhará do mesmo entusiasmo que tive ao exercer este cargo, que tenho a honra de ocupar desde 2009.

Sempre digo que aqui, de todos os lugares em que passei, foi onde encontrei os melhores quadros. É com essa equipe talentosa e altamente preparada que vamos continuar nos esforçando, nessa reta final, para deixar o melhor Tribunal para os que estão e para os que ainda virão.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2020.

JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Raimundo Carreiro.

COMUNICAÇÃO

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

A Revista do TCU é publicada desde 1970, iniciativa do ministro emérito Iberê Gilson, como forma de dar visibilidade ao importante trabalho desenvolvido pelo Tribunal.

Nessa linha foi publicada a Portaria TCU nº 43, de 6 de março de 2020. O normativo atualizou a linha editorial da Revista, modificou a periodicidade da impressão de quadrimestral para semestral e criou o Conselho Científico da Revista (CCR), composto por oito doutores em diversas áreas de interesse para a Administração Pública.

A criação do Conselho Científico da Revista (CCR) incrementa a interlocução entre o Tribunal, a academia e a sociedade, tornando a publicação ainda mais relevante para todos os públicos e permitindo melhor qualificação pelo Conselho Científico da Capes.



A publicação semestral agora é eletrônica e em fluxo contínuo. Ou seja, à medida que os artigos forem aprovados pelo Conselho Editorial, composto exclusivamente por autoridades e dirigentes da Casa, serão publicados no site da Revista, fazendo com que a informação chegue rapidamente aos leitores.

Dentre as mudanças operacionais, cabe destacar que, como supervisor da Revista, solicitei que os artigos fossem escritos preferencialmente em português e que fossem traduzidos a partir da importância do tema para outros países. Sem perder o olhar para o conhecimento produzido no mundo, a RTCU também aceita artigos produzidos em inglês ou espanhol. Apenas com essa medida de tradução seletiva, houve considerável economia para o Tribunal que não mais precisará pagar pela tradução integral da Revista.

Ademais, orientei que fossem incluídos os destaques com as principais decisões do Tribunal no período. Tal iniciativa visa a dar maior visibilidade ao trabalho dessa Corte e o cumprimento dos objetivos da Revista.

Vale destacar que os artigos são duplamente avaliados por pareceristas anônimos, a chamada revisão duplo cego, visando a melhor qualidade possível.

Todas as mudanças realizadas permitirão que a Revista seja mais conhecida e mais relevante para os leitores.

Por fim, agradeço ao ISC e a todos os membros do Conselho Editorial pelo trabalho realizado e apresento aos senhores Ministros e servidores da Casa as edições referentes ao período de janeiro a junho/2019, julho a dezembro/2019 e janeiro a junho/2020 que estão disponíveis no site da Revista, no link <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU>.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2020.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

ANEXO II DA ATA Nº 40, DE 21 DE OUTUBRO DE 2020
(Sessão Telepresencial do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios, Propostas de Deliberação e Votos emitidos pelo respectivo relator, bem como os Acórdãos de nºs 2813 a 2853, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 026.748/2016-9 [Aposos: TC 016.035/2019-4, TC 016.034/2019-8]

Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial

Entidades: Município de Itacoatiara - AM e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Responsável: Antonio Peixoto de Oliveira (119.656.142-72)

Representação legal: Luiz Eduardo Hayden dos Santos (12.051/OAB-AM) e outros, representando Antonio Peixoto de Oliveira.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. CUSTEIO DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESCOLAR – PNATE, EM 2009. SAQUES NA CONTA ESPECÍFICA. FALTA DE COMPROVANTES DAS DESPESAS. IMPOSSIBILIDADE DE SE FIRMAR O NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A VERBA



FEDERAL REPASSADA E A EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PNATE. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO DESPROVIDO. PETIÇÕES ALEGANDO NULIDADE DA NOTIFICAÇÃO DO RESPONSÁVEL A RESPEITO DA ÚLTIMA DELIBERAÇÃO. VÍCIO NÃO COMPROVADO. RECURSO DE REVISÃO. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DA ESPÉCIE. NÃO CONHECIMENTO E REJEIÇÃO DO PEDIDO DE NULIDADE.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Antonio Peixoto de Oliveira, ex-prefeito de Itacoatiara/AM, com pedido de medida liminar, contra o Acórdão 3.212/2018-2ª Câmara, mantido em grau de recurso de reconsideração pelo Acórdão 2.338/2019-2ª Câmara.

2. O presente feito trata, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em decorrência da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos transferidos ao município de Itacoatiara/AM, no exercício de 2009, para custeio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate.

3. Para a consecução do aludido programa, a municipalidade recebeu valores que totalizaram R\$ 206.376,50 no curso do exercício.

4. Na fase interna da tomada de contas especial, apurou-se a realização de pagamentos mediante *“saque contra recibo e transferência de saldo”* e em desacordo com as finalidades do Pnate. Após a notificação do ente municipal, sem o saneamento da irregularidade, o FNDE concluiu pela existência de prejuízo ao erário no valor original de R\$ 117.046,72, tendo atribuído responsabilidade ao Sr. Antonio Peixoto de Oliveira, prefeito na gestão 2009-2012.

5. Submetidos os autos a esta Corte de Contas, foi promovida a citação do aludido responsável, em razão da *“não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Programa Nacional de Transpor Escolar (PNATE) (...) por contrariar o disposto no inciso I do art. 15 da Resolução CD/FNDE n. 14 de 8/4/2009, consoante o Parecer FNDE n. 250/2015, e por se tratar de dois pagamentos em valores individuais de R\$ 58.523,36, cada, ambos de 31/8/2009, efetuados para a empresa ‘Terpav’ referentes à compra de combustível, sendo que a finalidade dessa empresa é fazer ‘Abertura, Drenagem, Pavimentação e/ou Recuperação de Ruas e Avenidas e Construção de Edifícios’, bem como realizar referidos pagamentos na forma de ‘saque contra recibo e transferência de saldo’, contrariando também a Resolução FNDE 14/2009 (§ 8º do art. 7º) citada anteriormente”*.

6. Após o encaminhamento da resposta, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 3.212/2018-2ª Câmara, julgar irregulares as contas do Sr. Antonio Peixoto de Oliveira, com a imputação do débito pelo qual foi citado e da multa de R\$ 20.000,00, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7. Irresignado com esta deliberação, o gestor ingressou com recurso de reconsideração, o qual foi conhecido e rejeitado, nos termos do Acórdão 2.338/2019-2ª Câmara.

8. Na sequência, o Sr. Antonio Peixoto de Oliveira juntou petição inominada, requerendo a devolução de prazo para interposição do recurso em razão da nulidade do ofício de notificação da aludida deliberação e a exclusão temporária de seu nome da lista de inelegíveis (peças 76 a 80).

9. A matéria foi apreciada pela Serur na forma da instrução transcrita parcialmente a seguir:

“Trata-se de expediente inominado (Peças 76-80) apresentado por Antônio Peixoto de Oliveira, mediante o qual solicita a devolução de prazo para interposição do recurso com base na nulidade do Ofício de notificação do Acórdão 2.338/2019-TCU-1ª Câmara (Peça 63) e a exclusão temporária de seu nome da lista de inelegíveis.

Em síntese, examinou-se nestes autos a tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo como responsável Antônio Peixoto de Oliveira, Prefeito do Município de Itacoatiara/AM de 2009 a 2012 e a partir de 2017, em decorrência da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos transferidos àquele ente municipal, no exercício de 2009, para custeio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate).



Por meio do Acórdão 3.212/2018-TCU-2ª Câmara (Peça 40), esta Corte de Contas julgou irregulares as contas do responsável, imputando-lhe débito e multa.

Em face dessa decisão o requerente interpôs recurso de reconsideração (Peça 47), conhecido, e, no mérito, desprovido, conforme o Acórdão 2.338/2019-TCU-1ª Câmara (Peça 63).

Feito o histórico, passa-se ao exame.

Na hipótese em exame, o requerente não maneja recurso propriamente dito. Por meio de simples petição, que encontra amparo no art. 174 do Regimento Interno/TCU, limita-se a solicitar devolução de prazo para interposição do recurso com base na nulidade do Ofício de notificação do Acórdão 2.338/2019-TCU-1ª Câmara e a exclusão temporária de seu nome da lista de inelegíveis.

No que refere à alegação de nulidade da notificação do Acórdão 2.338/2019-TCU-1ª Câmara, entende-se que é competência desta unidade técnica recursal examinar, visto que se refere a ato processual praticado na fase recursal do processo.

O requerente defende a nulidade do Ofício 165/2019-TCU/SecexEducação (Peças 67 e 68), por ter sido recebido por pessoa diversa e em endereço diverso do representante legal.

Verifica-se que o referido ofício foi encaminhado para o endereço de seu procurador, constante da procuração de Peça 54, qual seja, Rua N, 56 - Cj. Eldorado - Parque Dez CEP: 69.050-280 - Manaus - AM, de acordo com o disposto no art. 179, II, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

Ademais, é de se registrar que esta Corte não exige a entrega pessoal das comunicações processuais.

Segundo o art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU. O artigo 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário, comando reiterado nos artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução-TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

Não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o aviso de recebimento (AR) específico é que se buscará outro meio de comunicação processual.

Também não há que se falar em aplicação subsidiária das disposições contidas no Código de Processo Civil, pois a matéria é regulada por normativo específico desta Corte de Contas, editado no exercício de sua competência constitucional.

A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os acórdãos 14/2007-1ª Câmara, 3.300/2007-1ª Câmara, 48/2007-2ª Câmara e 338/2007-Plenário. O entendimento desta Corte de Contas encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau), conforme excerto a seguir transcrito:

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 N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. 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.

2. 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. (grifos acrescidos)'



Conclui-se, portanto, pela regularidade do Ofício 165/2019-TCU/SecexEducação (Peças 67 e 68), uma vez ter sido recebida no endereço correto do procurador do requerente, constante do instrumento de procuração de Peça 54, obedecendo ao disposto no art. 179, II, § 7º do RI/TCU.

Diante da regularidade da notificação e tendo em vista a inexistência de base legal para a devolução de prazo recursal pretendida por Antônio Peixoto de Oliveira, propõe-se indeferir o pleito nesse sentido por ele formulado.

No que tange ao pedido de exclusão temporária de seu nome da lista de inelegíveis, entende-se que é competência da unidade técnica de origem realizar o exame do questionamento suscitado, visto que é concernente à execução das decisões proferidas nos autos e que se trata de mera petição, sem natureza de recurso.

Ademais, quanto à prescrição cumpre registrar que, a rigor, esta é matéria de mérito (é instituto de direito material, que atinge diretamente a pretensão). Como tal, só deveria ser analisada em sede recursal. Há, porém, uma relevante distinção a considerar, no processo de controle externo:

a) se a alegação é feita quando ainda não foi constituído o processo de cobrança executiva, o exame é ainda oportuno, devendo ser realizado até mesmo de ofício (caso não conhecido o recurso), ante o risco de se encaminhar à cobrança judicial dívidas já prescritas;

b) por outro lado, se o processo de cobrança executiva já foi constituído e encaminhado ao órgão executor, o Tribunal não deve reapreciar o julgamento, de ofício, dada a presunção de liquidez e certeza de que se reveste o título condenatório; nesse caso, as defesas que o responsável queira opor à execução (e a prescrição é uma das defesas possíveis, como referido adiante) devem ser postuladas perante o juízo competente.

Justificando as conclusões acima, destaca-se que o Tribunal pode aferir a ocorrência de prescrição até mesmo de ofício (item 9.1.6 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário). Logo, por maior razão deve fazê-lo quando provocado pelo interessado, independentemente de a provocação ocorrer em sede de recurso (Acórdão 993/2017-TCU-Plenário, rel. min. Augusto Nardes).

O relevante, porém, é que o exame – de ofício ou por provocação da parte – se dê em momento ainda oportuno, entendendo-se que a iniciativa é oportuna enquanto o processo estiver no âmbito do TCU, ou seja, enquanto o título condenatório não houver sido encaminhado à cobrança executiva.

O objetivo da análise é exatamente o de coibir o ajuizamento de cobranças de dívidas prescritas, o que apenas contribuiria para a sobrecarga da Administração e do sistema judiciário, além de expor o erário a eventuais ônus de sucumbência.

Se, porém, já foi promovida a execução judicial, não se deve reapreciar, de ofício, um título executivo que se reveste das presunções de liquidez e certeza (cf. art. 24 da Lei 8.443/1992). Nesse caso, a prescrição poderá ser alegada, como matéria de defesa, na própria execução.

Com efeito, a prescrição é uma das hipóteses de inexigibilidade de uma obrigação, ainda que certificada em título executivo (cf., p. ex., CPC, art. 917, I, c/c art. 525, § 1º, VII), notadamente em se tratando de título executivo extrajudicial (cf. CPC, art. 917, VI). Especificamente no caso do débito, até então considerado imprescritível, o recente julgamento do RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral), pelo STF, poderá, ainda, abrir a discussão sobre a incidência da causa de inexigibilidade do título prevista no art. 525, § 12, do CPC. Mas esse debate há de se desenvolver perante o juízo natural, da execução, se a cobrança já está em curso.

Embora essa discussão seja rara na jurisprudência do TCU, relativamente à prescrição, em várias outras hipóteses, os normativos do Tribunal adotam o mesmo princípio, de preservar a higidez do título executivo já encaminhado à cobrança judicial quando não há mais recurso cabível ou admissível no âmbito do TCU.

Veja-se, por exemplo, a previsão contida na Resolução TCU 178/2005, art. 3º, § 2º, que disciplina a situação de multa aplicada a responsável que venha a falecer antes da cobrança. Nesse caso, se o falecimento ocorreu antes do trânsito em julgado da deliberação, o tribunal poderá rever a multa de ofício (a evidenciar que se trata de matéria de ordem pública); se a condenação já era definitiva, no entanto, o acórdão condenatório não será modificado. Nos termos do Acórdão



2.399/2010-TCU-Plenário (rel. min. José Múcio Monteiro), que alterou a citada resolução para incluir essa regra, o debate acerca da execução contra os sucessores é matéria própria da execução; e, uma vez constituído o título executivo, “não caberia ao TCU discutir acerca da possibilidade de execução de seus acórdãos, mas sim à Advocacia-Geral da União”.

Nessa mesma linha, e de forma ainda mais clara, observa-se que até mesmo a possibilidade de o TCU dar quitação ao responsável sofre mitigações (autocontenção) caso já exista processo de cobrança executiva, devendo-se, nesse caso, preservar a competência do juízo natural da execução. É o que dispõe o art. 218 do Regimento Interno do TCU:

‘Art. 218. Provado o pagamento integral, o Tribunal expedirá quitação do débito ou da multa ao responsável, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial.

(...)§ 2º Caso já tenha sido encaminhada a documentação para cobrança executiva, a comunicação do pagamento da dívida será enviada ao órgão executor [o que se justifica pela premissa de que o juízo da execução é o órgão competente para dizer sobre a quitação, com a consequente extinção do processo executivo].’

Por fim, o art. 9º da Resolução TCU 178/2005 é expresso ao evitar a atuação concomitante do Tribunal em cobranças que já estão judicializadas, salvo a hipótese de eventual provimento (que pressupõe, logicamente, o prévio conhecimento) de recurso (em especial do recurso de revisão, que possui natureza similar à da ação rescisória). Veja-se o teor do citado dispositivo:

‘Art. 9º Após a remessa da documentação aos órgãos/entidades executores, não mais haverá intervenção do Tribunal no processo, especialmente no tocante ao recebimento extrajudicial das quantias objeto dos acórdãos condenatórios.

Parágrafo único. No caso de provimento de recurso de revisão que resulte na alteração ou extinção do montante devido, caberá ao Tribunal comunicar o resultado da deliberação ao órgão/entidade executor que tenha ajuizado a ação.’

Em suma, deflui desses vários dispositivos a orientação de que se deve preservar a higidez do título executivo já encaminhado à cobrança judicial (salvo a excepcional hipótese de vício de citação em processo que correu à revelia, pois, nesse caso, a coisa julgada não se aperfeiçoa, conforme Acórdão 960/2018-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler).

No que se refere à prescrição, a matéria pode ser apreciada de ofício, enquanto não constituída a cobrança executiva. Todavia, “após a remessa da documentação aos órgãos/entidades executores, não mais haverá intervenção do Tribunal no processo” (art. 9º da Resolução TCU 178/2005), a não ser pela via recursal própria, se atendidos os requisitos de admissibilidade. Fora essa hipótese, toda e qualquer defesa que o responsável queira opor deverá fazê-lo perante o juízo competente, no âmbito do processo de execução.

No caso concreto, o processo de cobrança executiva já foi constituído, com a remessa dos elementos pertinentes ao órgão executor. Trata-se dos TCs 016.034/2019-8 e 016.035/2019-4, apensos. Logo, não mais é oportuna análise da prescrição no caso em exame, nos termos do art. 9º da Resolução TCU 178/2005.

Sendo assim, elevem-se os autos ao relator recursal, Exmo. Raimundo Carreiro, com a proposta de:

a) receber o expediente (Peças 76-80) como mera petição, com fundamento no art. 174 do Regimento Interno/TCU, e rejeitar a arguição de nulidade do Ofício 165/2019-TCU/SecexEducação, e dos atos posteriores, tendo em vista a regularidade da notificação;;

b) indeferir o pedido de devolução do prazo recursal formulado pelo requerente;

c) posteriormente, encaminhar o processo à Secex-TCE, unidade técnica responsável, para manifestação sobre o pedido de exclusão temporária do nome do requerente da lista de inelegíveis, com base no art. 48, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e

d) após os esclarecimentos e providências pertinentes por parte da Secex-TCE, dar ciência ao peticionário do teor da decisão que vier a ser adotada.”



10. O Secretário da Serur acompanhou o entendimento de que não restou comprovada a nulidade arguida, mas divergiu do encaminhamento do processo à Secex/TCE para exame do pleito de exclusão da lista de inelegíveis.

11. Conforme os fundamentos expostos em seu despacho, alvitrou que fossem indeferidos todos os pedidos formulados pelo responsável, sem a necessidade de novos exames pela Secex/TCE, como sugerido no exame antecedente.

12. Antes que o processo fosse apreciado pelo relator, o Sr. Antonio Peixoto de Oliveira ingressou com nova petição, solicitando a concessão de medida liminar para suspender os efeitos do Acórdão 2.338/2019-2ª Câmara e reiterando todos os pedidos formulados na peça anterior (peça 85).

13. Ato contínuo, o ex-prefeito interpôs recurso de revisão, incorporando os termos de sua última petição e trazendo considerações a respeito do mérito do processo (peça 86).

14. Transcrevo a seguir o exame empreendido pela Serur a respeito dos expedientes juntados pelo Sr. Antonio Peixoto de Oliveira:

“1. Trata-se de recurso de revisão (peça 86) interposto por Antônio Peixoto de Oliveira, ex-prefeito de Itacoatiara/AM, contra o Acórdão 3212/2018-TCU-2ª Câmara (peça 40, rel. min.-subst. Marcos Bemquerer Costa), mantido, em grau de recurso de reconsideração, pelo Acórdão 2338-TCU-2ª Câmara (peça 63, rel. min. Raimundo Carreiro).

I. Da perda de objeto da petição de peça 76

2. Em etapa processual antecedente, o responsável apresentou petição (peça 76), em que arguiu a nulidade da notificação do acórdão que negou provimento ao recurso de reconsideração. Após o exame (peças 81-83), o processo foi encaminhado ao relator da fase recursal, com proposta de rejeição da arguição e consequente indeferimento dos pedidos formulados, entre eles o de concessão de medida cautelar para a exclusão temporária de seu nome da lista de responsáveis por contas julgadas irregulares.

3. Antes que a peça fosse apreciada, o responsável interpôs o presente recurso de revisão, em que reitera as alegações de nulidade e, adicionalmente, pleiteia a reforma do acórdão condenatório, renovando, ainda, o pedido de suspensão cautelar dos efeitos da condenação.

4. Assim que interposto o recurso de revisão, o processo foi encaminhado à Serur, para exame de admissibilidade. Como o objeto do recurso é mais amplo, e tendo em vista que o conteúdo da peça 76 foi trasladado para a petição recursal, a análise da matéria também se transfere para o próprio recurso, sendo desnecessária a apreciação, em separado, da petição de peça 76 (por perda de objeto, como impugnação autônoma, na forma do art. 174 do regimento interno).

II. Da inexistência da nulidade arguida

5. No que se refere à suposta nulidade na notificação do Acórdão 2338-TCU-2ª Câmara, o conteúdo do recurso (peça 86) repete o da petição anterior (peça 76), de forma que se reiteram os exames já realizados por esta secretaria (peças 81-83).

6. O responsável alega, em síntese, que a notificação do julgamento do recurso de reconsideração (ofício de peça 67) foi dirigida corretamente, pelo Tribunal, ao endereço de seu advogado (“Rua N, 56...”), mas que teria sido equivocadamente entregue pelos Correios em local diverso (“Rua M, 56...”).

7. Observa-se que do Aviso de Recebimento (peça 68) também consta o endereço correto (na “Rua N”) e a entrega da correspondência a “Fabiano dos Santos” (que o próprio advogado afirma ser seu irmão, conforme peça 86, p. 6).

8. Não há elementos para evidenciar o suposto erro cometido pelos Correios, de entrega da correspondência em endereço diverso daquele indicado no ofício e no correspondente Aviso de Recebimento.

9. Primeiro, porque as informações juntadas pelo responsável (fotografias e localização geográfica dos dois logradouros) não provam a entrega da correspondência no local incorreto. Apenas indicam que na localidade há, de fato, ruas com nomes parecidos.



10. Depois, porque o cadastro de CNPJ da alegada oficina mecânica (peça 86, p. 8), apresenta endereço completamente diverso (“Estrada Manoel Urbano, KM 30”, e não “Rua M, 56”).

11. Ademais, o aviso de recebimento dos Correios goza de presunção relativa de veracidade da declaração nele veiculada, ou seja, de que houve a entrega no endereço constante do AR e de que a correspondência foi devidamente recebida pelo signatário do aviso.

12. Não se trata de atribuir fé pública às informações prestadas pelos Correios. No entanto, há um entendimento consolidado na jurisprudência, e de inegável razoabilidade, no sentido de prestigiar a confiança na regularidade dos atos praticados pela referida entidade, na prestação do serviço público que lhe compete. Nesse sentido são, por exemplo, os seguintes julgados:

“Os atos praticados pelos correios, ainda que não revestidos de fé pública, são válidos para fins de comprovação da mora do devedor, mormente em vista da clara confiança depositada pela sociedade na regularidade das ações praticadas por referida entidade” (TJGO. 5ª Câmara Cível. AI 0028038.47.2019.8.09.0000, DJ de 25/2/2019).

“Os atos praticados pelos correios, ainda que não revestidos de fé pública, são válidos para fins de comprovação da mora do devedor-fiduciário, pois, em diversos diplomas normativos, o legislador demonstra clara confiança na regularidade dos atos praticados por referida entidade” (TJAM. Apelação 0638976-80.2016.8.04.0001. DJe de 27/4/2018).

13. Dito de outra forma, embora não disponham de fé pública, há “clara confiança” da sociedade e do próprio legislador na regularidade dos atos praticados pelos Correios – o que justifica a autorização legal para a prática de atos processuais pela via postal. E, no caso em exame, não há evidências de que os serviços dos Correios foram prestados de forma irregular. Logo, não há nulidade a ser reconhecida no ato em questão.

14. Ademais, da suposta nulidade o recorrente deriva o pedido de “devolução do prazo e a renovação do ato processual de intimação do causídico”, “para a oposição de eventuais recursos que a lei admite”.

15. Ora, ainda que nulidade houvesse, não se renova a intimação de um acórdão do qual o responsável já revela ter total ciência, como neste caso. Por outro lado, também não se justificaria a devolução de prazo para recorrer, já que o próximo recurso cabível (exatamente este recurso de revisão) está sendo apresentado tempestivamente, como se demonstrará adiante.

16. Por fim, com a alegada nulidade o recorrente busca fundamentar o pedido de concessão de medida cautelar para suspender os efeitos do acórdão condenatório (e, assim, obter a exclusão, ainda que temporária, de seu nome da lista de responsáveis com contas julgadas irregulares). Na prática requer, portanto, a concessão de efeito suspensivo ao recurso de revisão.

17. O deferimento desse tipo de tutela é excepcional, já que a lei prevê que o recurso de revisão não apresenta efeito suspensivo, e dependeria: a) do conhecimento do recurso (pois não se concede efeito suspensivo a um recurso que sequer é conhecido); e b) da demonstração dos requisitos próprios das medidas cautelares, em especial a plausibilidade das razões invocadas pelo recorrente. São essas as duas condições (admissibilidade do recurso e relevância das razões recursais) que importam examinar, o que será feito na sequência.

III. Do recurso de revisão. Do atendimento dos requisitos gerais de admissibilidade

18. Estão atendidos os requisitos gerais de admissibilidade. A parte é legítima (o recorrente é o próprio responsável); há interesse recursal (ante o pleito de insubsistência da condenação), o recurso é adequado para atingir esse fim e está sendo utilizado pela primeira vez (não há preclusão consumativa).

19. O recurso também é tempestivo, já que o acórdão condenatório foi proferido em 2018; o recurso de reconsideração foi julgado em 2019 e o presente recurso de revisão foi interposto em 24/09/2020, dentro do prazo de cinco anos conferido pelo art. 35 da Lei 8.443/1992.

IV. Do não atendimento dos requisitos específicos de admissibilidade

20. Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos, o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/1992: I)

erro de cálculo; II) falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III) superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

21. O recurso de revisão somente é admissível quando alguma dessas situações especialíssimas estiverem devidamente caracterizadas – o que não ocorre na situação em exame, em que o recorrente busca apenas rediscutir os fundamentos da decisão recorrida, mediante argumentos e teses jurídicas que só justificariam o seu exame em recurso de reconsideração (já interposto e improvido pelo Acórdão de peça 63).

22. A petição recursal não é acompanhada de documentos novos, capazes de infirmar a condenação. Os poucos documentos (reproduzidos no próprio corpo da petição) já constam dos autos, a saber: extrato bancário (peça 86, p. 20; correspondente à peça 1, p. 42); demonstrativo financeiro (peça 86, p. 22; idêntico ao da peça 35, p. 57) e mais um extrato (peça 86, p. 25, equivalente ao da peça 1, p. 45).

23. Como já esclarecido no exame de mérito do recurso de reconsideração (peça 58) e no respectivo voto (peça 64), o débito decorre da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos transferidos para custeio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate).

24. Mais especificamente, não foi aceita a parcela de R\$ 117.046,72 lançada na prestação de contas, mas que na verdade se refere a pagamentos efetuados a objeto estranho ao Pnate (§ 8 do voto de peça 64). Sobre esse débito, o voto condutor do acórdão condenatório (peça 41) é elucidativo:

8. Consta, ainda, no Relatório de Auditoria do FNDE que, por ocasião dos trabalhos fiscalizatórios, apesar das solicitações efetuadas, o ente municipal não apresentou à equipe de técnicos do FNDE os documentos comprobatórios das despesas, tais como notas de empenho, notas fiscais, cheques emitidos, extratos bancários e recibos.

9. De igual modo, o ex-gestor, na fase de alegações de defesa, também não carregou aos autos qualquer elemento probante das despesas então realizadas com os recursos destinados a custear as ações do mencionado programa federal.

10. Além disso, agrava ainda mais a situação o fato de terem ocorrido saques da conta específica de programa federal, fato que impede a devida formação do nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas efetuadas para a execução das ações do Pnate/2009.

25. Esse cenário se manteve no recurso de reconsideração (cf. voto de peça 64) e não se altera no presente recurso de revisão, no qual não foram apresentados documentos novos, necessários para comprovar a destinação dos recursos movimentados da conta vinculada ao Pnate.

26. Veja-se que no recurso precedente (de reconsideração) foi analisada “novamente a prestação de contas (...), a fim de verificar se as despesas liquidadas, apoiadas em documentação suficiente, podem comprovar o escorreito uso dos recursos públicos” (§ 5.9 do exame de peça 58), concluindo-se pela ausência de comprovação da parcela impugnada (§ 5.12).

27. Ainda conforme o citado exame, essas despesas foram lançadas à conta do Pnate, mas se referiam a “contrato de prestação de serviços de recapeamento asfáltico na Av. Mario Andreza, com recursos da conta CIDE”, juntadas à prestação de contas do Pnate “por equívoco”, segundo reconhecido pelo próprio responsável, no recurso anterior (peça 47, p. 3).

28. O que se tem, portanto, são valores lançados na prestação de contas, mas que na verdade se referem a pagamentos efetuados a objeto estranho ao Pnate (§ 8 do voto de peça 64), e que, de resto, não foram devidamente comprovados nos autos, já que o gestor “não carregou aos autos qualquer elemento probante das despesas” (§ 9 do voto de peça 41).

29. No atual recurso, após discorrer longamente sobre a alegada nulidade de notificação (peça 86, p. 1-15) e apresentar uma síntese do processo (peça 86, p. 15-19), as razões recursais indicam: a) o montante dos valores repassados ao Pnate (peça 86, p. 19); b) os saldos de exercícios anteriores e os valores aportados com recursos próprios (p. 20); c) os valores liquidados, pagos e os transferidos para o exercício seguinte (p. 21).

30. Tudo isso se consolida num “demonstrativo de recebimentos e pagamentos” (peça 86, p. 22), que já constava do processo (peça 35, p. 57).

31. Nenhuma dessas informações constituem novidade para o processo e, ademais, apenas indicam, genericamente, a origem e a destinação dos recursos, não se prestando para afastar o motivo específico da condenação. Vale dizer: as despesas impugnadas permanecem sem comprovação.

32. Após isso, as razões recursais voltam a tentar justificar a destinação da importância glosada (peça 86, p. 22 e ss.), mas, sem apresentar evidências documentais para tanto. O recorrente simplesmente alega que “estão disponíveis nos autos para as averiguações necessárias todos os comprovantes e extratos para justificarem o alegado pela defesa” e que “em momento algum a prestação de contas, nem as justificativas apresentadas em sede defensiva foram apreciadas pelas Unidades Responsáveis em tais análises” (peça 86, p. 24) – o que, evidentemente, não corresponde à realidade dos autos.

33. Com efeito, as detalhadas análises realizadas até o momento, tanto na fase original do processo quanto na etapa do recurso de reconsideração, não encontraram explicações para o destino dos citados valores debitados na conta do Pnate, sendo certo que incumbe ao próprio gestor demonstrar a correta aplicação dos recursos federais que lhe foram confiados.

34. Em suma, o recorrente não trouxe aos autos nenhum documento novo que seria exigido para o conhecimento do recurso de revisão (art. 35, III, da Lei 8.443/1992) e, mais que isso, que se mostra indispensável para comprovar a destinação das despesas impugnadas.

35. Portanto, o recurso não merece ser conhecido, mas, se conhecido fosse, não mereceria ser provido.

V. Do prejuízo do pedido cautelar

36. Não se conhecendo do recurso, fica prejudicado o pedido de concessão de efeito suspensivo (peça 86, p. 26 e ss.), para que, assim, o responsável pudesse “participar do certame eleitoral do próximo dia 15 de novembro”.

37. Como já adiantado, o deferimento desse tipo de tutela é excepcional, já que o art. 35 da Lei 8.443/1992 prevê que o recurso de revisão não apresenta efeito suspensivo. Logo, para suspender os efeitos da condenação, seria necessário não só o conhecimento do recurso (já que não se concede efeito suspensivo a um recurso que sequer é conhecido), mas também a patente relevância dos fundamentos invocados pelo recorrente, já que toda medida cautelar requer não só o perigo de dano ante a demora da decisão, mas também a plausibilidade do direito invocado pelo interessado.

38. No caso concreto, o recurso não atende aos requisitos específicos para que possa ser conhecido e, se o fosse, as razões invocadas pelo recorrente não ostentam a “probabilidade do direito” necessária para afastar os efeitos de uma condenação já confirmada pelo Tribunal em duas oportunidades: pelo acórdão originário e no julgamento do recuso de reconsideração, que propiciou a ampla rediscussão da matéria.

VI. Do não cabimento do exame da prescrição

39. Por fim, cabe reiterar as considerações expostas no exame de peça 81, na linha de que o Tribunal pode aferir a ocorrência de prescrição até mesmo de ofício, mesmo não se conhecendo do recurso, mas desde que o acórdão ainda não tenha sido encaminhado para cobrança judicial (art. 9º da Resolução TCU 178/2005).

40. No caso concreto, os processos de cobrança executiva do débito e da multa já foram constituídos (TCs 016.034/2019-8 e 016.035/2019-4, apensos), com a remessa dos elementos pertinentes aos órgãos executores, de forma que caberá ao responsável alegar a prescrição como matéria de defesa nos procedimentos de execução judicial (cf. Acórdão 2041/2020-TCU-Plenário, p. ex., além das razões indicadas na peça 81).

VII. Proposta de Encaminhamento

41. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) não conhecer do recurso de revisão interposto por Antônio Peixoto de Oliveira contra o Acórdão 3212/2018-TCU-2ª Câmara, mantido pelo Acórdão 2338/2019-TCU-2ª Câmara, ficando prejudicado o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo recorrente;

b) dar ciência da decisão ao recorrente e aos demais interessados.”



15. O Secretário da Serur aquiesceu à referida análise.

16. O Ministério Público junto ao TCU se pronunciou da seguinte forma:

“Diante dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela Secretaria de Recursos (Serur), em pareceres uniformes (peças 87 e 88).

2. Em reforço às análises e conclusões apresentadas pela Serur, deve-se ressaltar que não se verificou a nulidade arguida pelo recorrente, Sr. Antônio Peixoto de Oliveira, ex-prefeito de Itacoatiara/AM.

3. Há comprovação, nos autos, de que o ofício por meio do qual o responsável foi comunicado da rejeição de seu recurso de reconsideração (peça 67), nos termos do Acórdão 2.338/2019-TCU-2ª Câmara (relator: Ministro Raimundo Carreiro), foi entregue, em 6/5/2019, no endereço do escritório do advogado do ex-prefeito (peça 54), conforme demonstra o aviso de recebimento dos Correios à peça 68.

4. A situação indicada no recurso de revisão (peça 86) e que também foi ilustrada pelo responsável em petições anteriores (peças 76 a 80; e 85), de suposto erro cometido por funcionário dos Correios – entrega da notificação do TCU em oficina mecânica que seria do irmão do causídico do ex-prefeito, por semelhança do endereço dessa empresa com aquele do escritório de advocacia – carece de comprovação inequívoca de sua ocorrência. Não pode a Corte de Contas, portanto, ante a mera suposição de que seria verídica a versão apresentada pelo recorrente, decretar a nulidade da notificação regularmente efetuada em 6/5/2019.

5. No que tange ao exame da admissibilidade do recurso de revisão levado a efeito pela Serur, não se atentou o recorrente para a necessidade de atender a, pelo menos, um dos pressupostos necessários para o conhecimento do apelo, nos termos dos incisos I a III do art. 35 da Lei Orgânica/TCU. Impõe-se, portanto, o não conhecimento do recurso, na forma sugerida pela unidade instrutiva.

6. Por fim, quanto ao pedido de adoção de medida cautelar nestes autos, a inexistência de nulidade da notificação do responsável acerca do Acórdão 2.338/2019-TCU-2ª Câmara, bem assim a proposta de não conhecimento do recurso de revisão ocasionam prejuízo à possibilidade de ser adotada a liminar esperada pelo recorrente.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Antonio Peixoto de Oliveira, ex-prefeito de Itacoatiara/AM, com pedido de medida liminar, contra o Acórdão 3.212/2018-2ª Câmara, mantido em grau de recurso de reconsideração pelo Acórdão 2.338/2019-2ª Câmara.

2. O presente feito trata, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em decorrência da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos transferidos ao município de Itacoatiara/AM, no exercício de 2009, para custeio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate.

3. Para a consecução do aludido programa, a municipalidade recebeu valores que totalizaram R\$ 206.376,50 no curso do exercício.

4. Na fase interna da tomada de contas especial, apurou-se a realização de pagamentos mediante *“saque contra recibo e transferência de saldo”* e em desacordo com as finalidades do Pnate. Após a notificação do ente municipal, sem o saneamento da irregularidade, o FNDE concluiu pela existência de prejuízo ao erário no valor original de R\$ 117.046,72, tendo atribuído responsabilidade ao Sr. Antonio Peixoto de Oliveira, prefeito na gestão 2009-2012.

5. Submetidos os autos a esta Corte de Contas, foi promovida a citação do aludido responsável, em razão da:

“não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Programa Nacional de Transportes Escolares (PNATE) (...) por contrariar o disposto no inciso I do art. 15 da Resolução CD/FNDE n. 14 de 8/4/2009, consoante o Parecer FNDE n. 250/2015, e por se tratar de dois pagamentos em valores individuais de R\$ 58.523,36, cada, ambos de 31/8/2009, efetuados para a empresa ‘Terpav’ referentes à compra de combustível, sendo que a finalidade dessa empresa é fazer ‘Abertura, Drenagem, Pavimentação e/ou Recuperação de Ruas e Avenidas e Construção de Edifícios’, bem como realizar referidos pagamentos na forma de ‘saque contra recibo e transferência de saldo’, contrariando também a Resolução FNDE 14/2009 (§ 8º do art. 7º) citada anteriormente”.

6. Após o encaminhamento da resposta, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 3.212/2018-2ª Câmara, julgar irregulares as contas do Sr. Antonio Peixoto de Oliveira, com a imputação do débito pelo qual foi citado e da multa de R\$ 20.000,00, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992.

7. Irresignado com esta deliberação, o gestor ingressou com recurso de reconsideração, o qual foi conhecido e rejeitado, nos termos do Acórdão 2.338/2019-2ª Câmara.

8. Na sequência, o Sr. Antonio Peixoto de Oliveira juntou dois expedientes inominados e recurso de revisão contra o Acórdão 3.212/2018-2ª Câmara, alegando, em apertada síntese, que:

a) houve nulidade na notificação do julgamento do recurso de reconsideração (peça 67), uma vez que o expediente foi dirigido corretamente ao endereço de seu advogado (*“Rua N, 56...”*), mas foi equivocadamente entregue pelos Correios em local diverso (*“Rua M, 56...”*); e

b) estão disponíveis nos autos para as averiguações necessárias todos os comprovantes e extratos para justificarem o alegado pela defesa; os recursos FNDE/PNATE 2009 foram totalmente utilizados nos pagamentos do convênio; *“é fato contábil, comprovando nos extratos bancários que o Município pagou despesas do convênio PNATE com recursos próprios, e fez compensações posteriormente”*; *“em momento algum a prestação de contas, nem as justificativas apresentadas em sede defensiva foram apreciadas pelas Unidades Responsáveis em tais análises”*.

9. Dessa forma, o ex-prefeito requereu que:

a) o recurso de revisão seja recebido em seus efeitos suspensivos e devolutivo;

b) seja concedida medida cautelar, **in limine**, para suspender os efeitos do Acórdão 2.338/2019-2ª Câmara, *“(...) face a nulidade absoluta da intimação processual, conforme já relatado, nos termos dos artigos 171 a 176 do regimento interno do TCU;*

c) seja o expediente recursal provido em todos os seus termos para o fim de julgar regulares as contas do recorrente, excluindo-se a multa outrora aplicada; e

d) seja retirada cautelarmente o nome do recorrente da lista de gestores com contas reprovadas no âmbito do TCU.

10. A Serur analisou as petições e o recurso de revisão interposto pelo Sr. Antonio Peixoto de Oliveira e concluiu que:

a) com relação à questão preliminar: não há evidências de que os serviços dos Correios foram prestados de forma irregular, de forma que não cabe falar em nulidade da notificação do Acórdão 2.338/2019-2ª Câmara; ainda que houvesse o vício alegado, não seria necessária a renovação da intimação do responsável, uma vez que já revela ter ciência da deliberação, estando apto a exercer suas providências processuais; a concessão de efeito suspensivo a recurso de revisão é medida excepcional, estando sujeita ao conhecimento do expediente e a demonstração dos requisitos próprios das medidas cautelares, o que não se verificou na espécie; e

b) quanto ao recurso de revisão: o defendente não logrou comprovar o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/1992.

11. Dessa forma, a unidade técnica propôs que o recurso de revisão não fosse conhecido e que fosse considerado prejudicado o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo recorrente.

12. O Ministério Público junto ao TCU aquiesceu ao referido encaminhamento.

13. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

14. Manifesto-me de acordo com os pareceres anteriores.

15. Compulsando os elementos acostados aos autos, verifico que o ofício de notificação do Acórdão 2.338/2019-2ª Câmara foi entregue no endereço do escritório do advogado do ex-prefeito, conforme demonstra o aviso de recebimento dos Correios à peça 68. Tal fato implica a regular notificação do recorrente, segundo as regras processuais vigentes nesta Corte de Contas.

16. Dessa forma, considerando que não foi juntada prova inequívoca do alegado erro cometido pelos Correios, de entrega da correspondência em endereço diverso daquele indicado no ofício e no correspondente aviso de recebimento, entendo que não houve nulidade da comunicação do recorrente, sendo adequada a rejeição da questão preliminar aventada pelo ex-prefeito.

17. Ademais, ainda que tivesse ocorrido a aludida falha, o que se afirma apenas para argumentar, não caberia a renovação da notificação pois o responsável compareceu espontaneamente aos autos, demonstrando ter plena ciência do Acórdão 2.338/2019-2ª Câmara, como sugere a própria descrição dos fatos e o teor da peça recursal protocolada.

18. Nesse ponto, invoca-se a jurisprudência pacífica desta Casa no sentido de que:

“o comparecimento espontâneo do responsável aos autos supre eventual vício na notificação, nos termos do art. 239, § 1º, do CPC, aplicável subsidiariamente aos processos no TCU, fluindo, a partir de então, o prazo para a prática de ato processual pendente, sem necessidade de requerimentos ou autorizações”.

19. Sendo assim, considerando a ausência de falha da notificação do Acórdão 2.338/2019-2ª Câmara, cabe rejeitar o pedido formulado na letra “b” do item 9 **supra**.

20. Por consequência, também deve ser rechaçado o requerimento para que seja devolvido o prazo para recorrer, invocado no corpo do recurso de revisão, uma vez que o Sr. Antonio Peixoto de Oliveira já manejou essa espécie recursal, tendo ocorrido preclusão lógica e consumativa.

21. No que se refere ao pedido consubstanciado na letra “a” do item 9 **retro**, ressalto que inexistente previsão legal para atribuição de efeito suspensivo a recurso de revisão. A concessão desse atributo constitui medida excepcional, admitida pela jurisprudência, desde que o expediente recursal preencha os requisitos de admissibilidade da espécie e satisfaça os requisitos estabelecidos para os provimentos cautelares perante este Tribunal, especialmente o fundado receio de grave lesão ao erário ou ao interesse público.

22. Para a solicitação dessa medida de urgência, não se admite a invocação de interesses eminentemente privados do responsável, já que a atuação do TCU, **in ultima ratio**, envolve a análise de fatos que tenham repercussão orçamentária e financeira sobre o erário. Tal entendimento está consolidado da seguinte forma no repositório da jurisprudência selecionada desta Casa:

“Para a excepcional concessão de efeito suspensivo a recurso de revisão é imprescindível a comprovação dos requisitos relativos às medidas cautelares no âmbito do TCU, a saber: plausibilidade jurídica do direito, perigo da demora, além do receio de grave lesão ao erário ou ao interesse público ou risco de ineficácia da decisão de mérito. Não são aceitáveis alegações de possível prejuízo a patrimônio particular ou a interesse do recorrente, a exemplo da inscrição do nome no Cadin e na dívida ativa, ou da possibilidade de bloqueio de bens, ou, ainda, de inelegibilidade para eleições municipais.” (Acórdãos 2.191/2020-Plenário, 1.425/2020-Plenário e 2.002/2016-Plenário).

23. No presente caso, observo que o expediente recursal trazido pelo Sr. Antonio Peixoto de Oliveira não cumpriu os requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/1992.

24. Da leitura das razões de mérito recursais, resumidas na letra “b” do item 8 **supra**, é possível constatar que o recorrente se limitou a solicitar a reapreciação de documentos já existentes no processo.

25. Quanto aos documentos arrolados na peça recursal, verifico que eles já constam dos autos, senão vejamos: extrato bancário (peça 86, p. 20; correspondente à peça 1, p. 42); demonstrativo financeiro (peça 86, p. 22; idêntico ao da peça 35, p. 57); e mais um extrato (peça 86, p. 25, equivalente ao da peça 1, p. 45).

26. Dessa forma, considerando que o recorrente não procedeu à juntada de documentos novos aptos a elidir as irregularidades; considerando que ele buscou apenas revisar o mérito da matéria

decidida nas deliberações anteriores; e considerando que meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em recurso de reconsideração, já manejado neste processo; julgo adequado não conhecer do recurso de revisão trazido pelo Sr. Antonio Peixoto de Oliveira.

27. Por consequência, reputo prejudicados os pedidos indicados nas letras “a”, “c” e “d” do item 9 *supra*, em face do não recebimento do expediente recursal em exame.

28. Ainda que o mérito do expediente recursal pudesse ser tangenciado, observo que as razões recursais e os elementos juntados não elidem a irregularidade apurada nos autos. A propósito do assunto, julgo pertinente colacionar o seguinte trecho do voto condutor da deliberação atacada:

“7. De fato, o conjunto de documentos constantes dos autos não permite afirmar o correto emprego dos recursos públicos na execução das ações relacionadas ao Pnate/2009, sobretudo em razão da falta de apresentação de documentação idônea capaz de comprovar todas as despesas então realizadas.

8. Consta, ainda, no Relatório de Auditoria do FNDE que, por ocasião dos trabalhos fiscalizatórios, apesar das solicitações efetuadas, o ente municipal não apresentou à equipe de técnicos do FNDE os documentos comprobatórios das despesas, tais como notas de empenho, notas fiscais, cheques emitidos, extratos bancários e recibos.

9. De igual modo, o ex-gestor, na fase de alegações de defesa, também não carreteou aos autos qualquer elemento probante das despesas então realizadas com os recursos destinados a custear as ações do mencionado programa federal.

10. Além disso, agrava ainda mais a situação o fato de terem ocorrido saques da conta específica de programa federal, fato que impede a devida formação do nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas efetuadas para a execução das ações do Pnate/2009.”

29. Por mais essa razão, não merece prosperar o apelo do recorrente.

30. Da mesma forma, nego seguimento às petições autônomas juntadas pelo ex-prefeito, por perda de objeto, uma vez que os seus conteúdos foram transladados no recurso de revisão em exame e, por conseguinte, já foram apreciados nesta oportunidade, conforme a análise da Serur.

31. Estando os autos em meu gabinete, o advogado do Sr. Antonio Peixoto de Oliveira ingressou com pedido de sustentação oral. Considerando a competência do presidente do Colegiado para dispor sobre a matéria, informo que determinei, por meio de minha assessoria, que fosse dada ciência do requerimento àquela autoridade, de forma a possibilitar a apreciação do pedido, nos termos do art. 168 do Regimento Interno.

32. Diante de todo o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2813/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.748/2016-9.
 - 1.1. Apensos: 016.035/2019-4; 016.034/2019-8
2. Grupo I – Classe de Assunto I - Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial
3. Responsável/Recorrente:
 - 3.1. Responsável: Antonio Peixoto de Oliveira (119.656.142-72)
 - 3.2. Recorrente: Antonio Peixoto de Oliveira (119.656.142-72).
4. Entidades: Município de Itacoatiara – AM e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.



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

8. Representação legal: Luiz Eduardo Hayden dos Santos (12.051/OAB-AM) e outros, representando Antonio Peixoto de Oliveira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de recurso de revisão interposto pelo Sr. Antonio Peixoto de Oliveira, ex-prefeito de Itacoatiara/AM, com pedido de medida liminar, contra o Acórdão 3.212/2018-2ª Câmara, mantido em grau de recurso de reconsideração pelo Acórdão 2.338/2019-2ª Câmara,

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

9.1. rejeitar os pedidos de declaração de nulidade da notificação do Acórdão 2.338/2019-2ª Câmara e de concessão de medida cautelar daquele decorrente;

9.2. não conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. Antônio Peixoto de Oliveira, ficando prejudicado o pedido de concessão de efeito suspensivo para a espécie recursal;

9.3. dar ciência da decisão ao recorrente, à Prefeitura e à Câmara Municipal de Itacoatiara/AM e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2813-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 005.903/2015-7

Natureza: I Pedido de reexame (Representação)

Órgão/Entidade: Companhia Nacional de Abastecimento

Interessado: Companhia Nacional de Abastecimento (26.461.699/0001-80)

Representação legal: Alessandra Almeida Brito (20.594/OAB-DF) e outros, representando Companhia Nacional de Abastecimento.

SUMÁRIO: Representação. Pagamento de gratificações irregulares pela Conab. Determinação para adoção de providências no sentido de anular os atos que concederam incorporações de função de confiança/cargo em comissão. Rejeição de embargos de declaração. Pedido de reexame. Conhecimento. Não provimento.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, instrução elaborada pela Secretaria de Recursos (peças 74-75):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame (peça 62) interposto pela Companhia Nacional de Abastecimento – Conab contra o Acórdão 2129/2018–TCU–Plenário (peça 38), mantido pelo Acórdão 1029/2019–TCU–Plenário (peça 53).



1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação noticiando irregularidades no pagamento de funções gratificadas a empregados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), tendo em vista a ilegalidade das Resoluções Administrativas Conab nºs 10/2011, 11/2011, 6/2013 e 14/2013, que regulam a matéria no âmbito daquela entidade,

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

9.1. conhecer da presente representação, porquanto satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, e, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Companhia Nacional de Abastecimento que:

9.2.1. no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da ciência desta decisão, adote providências para anular a incorporação de função dos 356 empregados relacionados à peça 18 dos autos, bem como de outros que porventura se encontrem em situação similar, de forma a excluir a rubrica Siae “82552 Gratificação Incorporada” dos vencimentos dos empregados que a recebem;

9.2.2. no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da ciência desta decisão, verifique o pagamento cumulativo de parcela incorporada e de função comissionada à empregada Ludmila Brandão (CPF 908.841.081-04), providenciando a correção da remuneração da interessada no Siae, de forma a evitar a retribuição cumulativa da função;

9.2.3. garanta o exercício do contraditório e da ampla defesa aos empregados eventualmente atingidos com as determinações contidas nos precedentes subitens 9.2.1 e 9.2.2, previamente à implementação das medidas que lhes afetem diretamente;

9.2.4. abstenha-se de conceder vantagens a seus funcionários sem a prévia autorização do Ministério do Planejamento ou, alternativamente, sem a concordância do Secretário-Executivo do Ministério ou do Diretor do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por delegação de competência, nos termos do que dispõe o art. 1º do Decreto 3.735/2001;

9.2.5. alertar à Conab que observe o disposto no § 2º do Decreto 3.735/2001, o qual condiciona a autorização de qualquer melhoria salarial aos seus funcionários à existência de prévia dotação orçamentária;

9.2.6. no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da ciência desta decisão, comunique aos empregados/interessados atingidos com a presente decisão do seu inteiro teor, alertando-os de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos não os eximem da devolução dos valores percebidos indevidamente após as respectivas notificações, caso os recursos não sejam providos;

9.2.7. comunique ao TCU, no prazo de 15 (quinze) dias após o cumprimento das determinações anteriores, as providências adotadas, nos termos dos art. 262, caput, do Regimento Interno do TCU, 8º, caput, da Resolução TCU 206/2007 e 15, caput, da Instrução Normativa TCU 55/2007;

9.3. dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé, nos termos do enunciado da Súmula TCU nº 249, até a ciência da presente decisão pela entidade gestora;

9.4. recomendar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que avalie a conveniência e oportunidade de incluir fiscalizações de folhas de pagamento em empresas públicas e sociedades de economia mista federais, a exemplo da Conab, a fim de verificar a legalidade de vantagens concedidas aos funcionários dessas estatais, bem como para aferir o cumprimento às exigências previstas no Decreto 3.735/2001, no que concerne à concessão de benefícios e vantagens a seus funcionários e à autorização prévia por parte dos órgãos responsáveis, além da existência de prévia dotação orçamentária;

9.5. determinar à Sefip que promova o monitoramento das determinações acima, representando ao Tribunal em caso de descumprimento por parte da entidade; e

9.6. dar ciência desta deliberação à representante e aos interessados.



(destacamos e sublinhamos)

HISTÓRICO

2. Trata-se de representação noticiando supostas irregularidades no pagamento de funções gratificadas a empregados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), tendo em vista a ilegalidade das Resoluções Administrativas Conab nºs 10/2011, 11/2011, 6/2013 e 14/2013, que regulam a matéria no âmbito daquela entidade.

2.1. A unidade técnica e a representante do Parquet convergiram por sugerir o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal.

2.2. Quanto ao mérito, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) propôs considerar procedente a representação, por entender que todos os atos administrativos que incorporaram gratificação de funções e de DAS após 8/10/1996, data da Resolução CCE nº 9, deveriam ser considerados nulos, respeitado o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, sugerindo a emissão de determinação à Conab para “que torne nula e atribua efeitos *ex tunc* à incorporação da gratificação de função e de DAS a empregados daquela estatal realizada com atos administrativos havidos nos últimos 5 (cinco) anos, contados da data da ciência da decisão do Tribunal que vier a ser lavrada, devendo, ainda, ser promovida a devolução dos valores recebidos indevidamente, com a devida correção.”

2.3. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), divergindo da unidade técnica, emitiu parecer com as seguintes conclusões: i) é possível o pagamento da função gratificada discutida nos autos, desde que atendidos os requisitos do Enunciado de Súmula nº 372 do TST; ii) estão presentes elementos que indicam o pagamento indevido de outras vantagens e parcelas a empregados da Conab, vez que em desacordo com os normativos aplicáveis; e iii) é recomendável à Sefip avaliar a conveniência e oportunidade de fiscalizar as folhas de pagamento de outras empresas públicas e sociedades de economia mista federais, visando verificar se as vantagens concedidas aos funcionários dessas estatais observaram as disposições previstas no Decreto nº 3.735/2001, em particular quantos à autorização de melhorias salariais.

2.4. Por sua vez, após apresentar suas considerações acerca da ilegalidade das Resoluções Administrativas Conab nºs 10/2011, 11/2011, 6/2013 e 14/2013 e de que não é possível aplicar automaticamente ao caso dos autos o Enunciado de Súmula nº 372 do TST, o Exmo. Sr. Ministro-Relator a quo, João Augusto Ribeiro Nardes, entendeu que o encaminhamento dado pela Sefip, com temperança, foi o mais adequado, mas concordou com Parquet no ponto sobre o recebimento de boa-fé pelos empregados, razão pela qual entendeu cabível a aplicação da Súmula-TCU 249, dispensando a devolução dos valores recebidos indevidamente pelos empregados da Conab, o que foi acompanhado pelo c. Plenário, levando a prolacão do Acórdão 2129/2018-TCU-Plenário.

2.5. Em seguida, foram apostos pela Conab embargos de declaração contra os termos da citada deliberação, que foram conhecidos e rejeitados pelo Acórdão 1029/2019-TCU-Plenário.

2.6. Irresignada, a recorrente interpôs o presente pedido de reexame, que se fundamenta nas alegações que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. No exame preliminar de admissibilidade (peças 66 a 68), a Serur propôs o não conhecimento do pedido de reexame interposto pela Conab, por entender ser intempestivo e não apresentar fatos novos, nos termos do art. 48, parágrafo único, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 285, caput e §2º, e 286, parágrafo único, do RI/TCU.

3.1. O Exmo. Sr. Ministro-Relator ad quem (peça 70), Walton Alencar Rodrigues, divergiu da proposta formulada pela Serur e conheceu o pedido de reexame interposto pela Conab, suspendendo os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.7 do Acórdão 2.129/2018-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 1.029/2019-TCU-Plenário.

EXAME DE MÉRITO



4. Constitui objeto do presente recurso analisar se são regulares as incorporações de função de confiança/cargo em comissão por empregados da Conab (proporcional e integral), baseadas nas Resoluções Administrativas Conab n.ºs 10/2011, 11/2011, 6/2013 e 14/2013, e, ainda que não sejam, se é possível a manutenção do pagamento das gratificações.

5. Da suposta regularidade das incorporações concedidas administrativamente pela Conab

5.1. Defende a manutenção dos pagamentos das incorporações (proporcional e integral) de que tratam as Resoluções Administrativas Conab n.ºs 10/2011, 11/2011, 6/2013 e 14/2013 com base nas seguintes alegações:

5.2. a Conab revogou, após as recomendações emanadas da Controladoria-Geral da União — CGU, as Resoluções administrativas n.ºs 10 e 11 de 2011 e editou as Resoluções administrativas n.ºs 6/2013 e 14/2013;

5.3. a empresa pública não mediu esforços para atender os comandos do TCU, sendo que, em 2015, o Presidente da Conab, à época, informou a essa Corte que a Resolução Conab n.º 6/2013 já havia sido revogada pela Companhia, em atendimento à Resolução n.º 209/1996 do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais-CCE- e à determinação emanada do DEST, não havendo nenhuma norma, atualmente em vigor, que autorize a incorporação de funções na Conab”;

5.4. as quatro resoluções administrativas já foram revogadas pela entidade, deixando de produzir novos efeitos;

5.5. não assiste razão ao trecho da deliberação recorrida quando diz que as resoluções foram editadas sem dotação orçamentária suficiente e sem autorização prévia do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pois “sempre existiu previsão orçamentária suficiente para suportar as despesas com pessoal em questão, nos termos das leis orçamentárias (LDO e LRF), adstringe-se ao orçamento-programa (art. 72, “c”, e 16 do Decreto-lei n.º 200/67 c/c art. 22, III, da LRF) da administração financeira insita às estatais dependentes”;

5.6. a decisão afronta o Decreto-lei n.º 200/67, que concede às estatais autonomia e direção de política de pessoal, de forma descentralizada, nos termos dos seus arts. 5.º, II, 6.º, 7.º, “c”, 16 e 26, IV;

5.7. a Conab, por ter autonomia, inclusive financeira, “elabora seu orçamento dentro da previsão anual para a concessão das gratificações”;

5.8. os arts. 169 e 173, §1º, inciso II, da Constituição Federal fazem bloco normativo de interpretação sistemática, sendo que “a conclusão decorrente é de que a Conab sujeita-se as regras contidas na CLT e aos comandos sumulares da Justiça do Trabalho”;

5.9. a Resolução n.º 11/2011 está em conformidade com Súmula n.º 372 do TST, pois autoriza a incorporação de DAS a partir de 10 anos, contínuos ou não, e havia previsão orçamentária para essas incorporações;

5.10. os argumentos utilizados pelo Tribunal, ao entender que o Enunciado da Súmula n.º 372 do TST não se aplica aos empregados da Conab, ferem preceitos basilares do Direito, como o princípios da separação dos poderes, da estabilidade econômica, da irredutibilidade salarial, do direito adquirido, da segurança jurídica, do contraditório da ampla defesa, sendo que “gerará um passivo trabalhista que poderá onerar demasiadamente os cofres públicos, já que a Conab é dependente do Tesouro Nacional”;

5.11. a deliberação recorrida desconsidera a função precípua do TST que consiste na uniformização da jurisprudência trabalhista, e para isso, utiliza-se das súmulas, a exemplo da Súmula n.º 372 do TST, sendo que “há 26 anos essa matéria vem sendo discutida nos Tribunais Trabalhistas, conforme precedentes, e há mais de 14 anos o Tribunal Superior do Trabalho pacificou o entendimento de que é devida a incorporação da gratificação percebida pelo empregado há mais de dez anos”;

5.12. o TCU ao afastar Súmula do TST está retirando o exercício das atribuições que lhe foram constitucionalmente atribuídas, o que “fere o princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, e também, da harmonia entre os poderes”;



5.13. *é inegável a função do TCU de economizar os recursos públicos, mas, no presente caso, “estará fazendo justamente o contrário” caso mantenha a decisão recorrida;*

5.14. *a Constituição não submete a decisão do Poder Judiciário à complementação por ato de qualquer outro órgão ou Poder da República e não há enunciado cuja legitimidade ou eficácia esteja condicionada à aprovação pelos órgãos do Poder Político, menos ainda pelo TCU;*

5.15. *a deliberação recorrida precisa ser reformada para, inclusive, “resguardar o próprio TCU de ser o causador de um passivo trabalhista o qual onerará os cofres públicos”, pois “ainda que a Conab interrompa os pagamentos das gratificações concedidas administrativamente aos seus empregados, o entendimento sumulado e reiterado da justiça do Trabalho determinará, dentro de alguns anos, o retorno desses pagamentos, além da indenização retroativa daquilo que tiver deixado de ser pago”;*

5.16. *o instituto da incorporação de função comissionada é cabível no regime celetista e encontra guarida inclusive na Súmula n.º 372 do TST, sendo que, além do seu caráter alimentar, “não há norma federal que proíba a incorporação de funções no regime da CLT”, como pontuado pela unidade técnica;*

5.17. *o TCU adotou postura restritiva e em desacordo com o entendimento sumulado pelo TST, fato que certamente acarretará demandas judiciais que poderiam e podem ser evitadas, onerando a Administração Pública com dispêndio desnecessário de tempo e defesas de teses inócuas e temerárias, bem como pagamento de custas e honorários sucumbências em virtude do não êxito na defesa judicial;*

5.18. *o valor gasto na via administrativa é inferior quando comparado ao dispêndio realizado pela via judicial em razão do ajuizamento de eventuais reclamações trabalhistas pelos empregados afetados, sendo que, no caso da maior incorporação (R\$ 8.472,48), pagar administrativamente custa R\$ 706.604,83, enquanto que o valor judicial é de R\$ 1.140.525,46;*

5.19. *o Ministério Público apontou a solução adequada, mas o Tribunal “preferiu ir de encontro ao que lhe foi sugerido”;*

5.20. *a concessão da incorporação proporcional (a partir de 6 anos de exercício) pela via administrativa não é exclusividade da Conab, pois, conforme a Nota Técnica n.º 61/2014/CGEXT/DENOP/SEGE/MP, a Sidebrás também assegurou a incorporação de função recebida por mais de oito anos a seus empregados, sendo que outras empresas também possuem esse benefício, a exemplo da Eletrobrás;*

5.21. *o TCU “criou uma circunstância de grande fragilidade e insegurança jurídica no âmbito das empresas públicas que compõem a administração indireta e que são dependentes do Tesouro Nacional”, considerando que “são regidas pelo regime celetista e devem, sob pena de incrementarem o passivo trabalhista, acatar a jurisprudência pacificada no âmbito da Justiça do Trabalho”;*

5.22. *a Conab adotou o modelo de Advocacia Preventiva, em que busca o controle de riscos e principalmente a diminuição de prejuízos, o aumento de ganhos e a minoração dos danos por meio de ações preventivas desenvolvidas no âmbito interno, nas diversas áreas que atua, sendo que reduziu o quantitativo de demandas judiciais e construiu uma melhor imagem, bem assim “estabeleceu relações mais saudáveis e seguras com seus empregados, principalmente, quando se tem o conhecimento jurídico de que a jurisprudência uniforme do TST concede a gratificação decenal há mais de 26 anos”;*

5.23. *os custos das eventuais reclamações trabalhistas, envolvendo custas processuais correspondentes a 2%, contribuição previdenciária cota reclamada, juros moratórios calculados de forma simples e na base de 1% ao mês, correção monetária, imposto de renda, honorários de sucumbência, depósito recursal, “onerará demasiadamente os cofres públicos, razão à qual, requer que essa Corte considere as consequências práticas da decisão proferida”;*

5.24. *o princípio da estabilidade financeira, que tem sua aplicabilidade pacificada no âmbito da Justiça do Trabalho, confere proteção ao empregado quanto a impossibilidade de redução salarial e obstar a incorporação administrativamente tem pouca ou nenhuma validade no âmbito judicial e, de*

outro modo, conduz as empresas públicas dependentes a adotarem uma postura de fragilidade, ao deduzirem defesas contra matéria já sumulada;

5.25. o Ministério Público defende ser legítima a incorporação da gratificação decenal, com base na Súmula 372 do TST, que abrange 215 empregados, sendo que a Conab entende que “a incorporação proporcional também é legítima, e que foi concedida visando melhorar as condições dos seus empregados”, tratando-se de direito potestativo do empregador, respaldado pelo Decreto-Lei nº 200/67 que confere as empresas públicas autonomia e direção política de pessoal, de forma descentralizada, nos termos dos artigos 52, II, 62, 72, c, 16 e 26, IV do Decreto-lei nº 200/67 autonomia e direção política de pessoal, de forma descentralizada, nos termos dos artigos 5º, II, 6º, 7º, c, 16 e 26, IV do Decreto-lei nº 200/67;

5.26. o benefício que concedeu a incorporação proporcional aos empregados da CONAB aderiu aos contratos de trabalho, nos termos da Súmula 51 do TST e do artigo 468 da CLT que preleciona que o princípio da condição mais benéfica determina que se houver alguma alteração no contrato que o torne menos favorável ao empregado, tal alteração não produzirá efeitos, tendo em vista que o empregado tem direito adquirido à norma mais favorável;

5.27. deve ser reconhecida a decadência para a revisão dos atos de concessão das incorporações e da reposição ao erário das aludidas verbas recebidas de boa-fé, nos moldes do §1º do art. 54 da Lei nº 9.784/99, pois já “decorreram mais de oito anos da data em que as vantagens começaram a gerar efeitos favoráveis nos salários dos empregados da empresa, não havendo dúvida que o direito de revisão dos atos encontra-se fulminada pela decadência”, conforme o julgado referente à AC 001164-35.2006.4.01.4200 da Segunda Turma do TRF-1 de 09/10/2018 (e-DIF1), razão pela qual “requer-se o pronunciamento dessa Corte quanto a declaração da decadência da revisão das incorporações de funções ou de DAS, promovida com base nas Resoluções Conab nº 10 e 11, de 2011 e nº 06 de 26.06.2013;

5.28. a orientação do Tribunal é inócua e inaplicável em relação à abertura do contraditório no âmbito da própria Conab em relação aos 365 empregados que poderão ter a gratificação de função suprimida, pois “o instituto do contraditório só é possível quando os interesses são resistidos, e por isso, faz-se necessário dar as partes o conhecimento e o direito de defesa, da decisão que serão atingidas, pois assim estará garantida a estrutura democrática do processo”;

5.29. não há como a Conab viabilizar o contraditório e ampla defesa no âmbito interno da Companhia, se a decisão desfavorável será emanada do TCU, e não pela CONAB, que concedeu, administrativamente, a incorporação de função;

5.30. a Súmula Vinculante nº 03/STF assegura o contraditório e ampla defesa dentro do Tribunal de Contas, devendo ser revisto esse “entendimento de não ser no bojo deste processo de contas o exercício individual do contraditório, uma vez que é aqui, neste processo, onde os direitos individuais dos empregados listados na peça 18 estão sendo ameaçados”.

Análise:

6. De início, convém trazer à luz excerto do voto condutor do Acórdão recorrido (peça 39):

7. De fato, são irregulares as Resoluções Administrativas Conab nºs 10/2011, 11/2011, 6/2013 e 14/2013, que tratam da possibilidade de incorporação de funções comissionadas ou de DAS por parte de empregados da Conab, vez que editadas inexistindo dotação orçamentária suficiente e sem autorização prévia do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, diretamente ou por delegação de competência, conforme dispõe o art. 1º do Decreto 3.735/2001.

8. Ante essa constatação, também não negada pela própria representante do MPTCU, resta cristalina a afronta ao princípio da legalidade, clara e expressamente presente no mencionado decreto regulador da matéria, conforme a seguir transcrito, verbis:

“Art. 1.º Ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão compete a aprovação dos seguintes pleitos de empresas estatais federais, encaminhados pelos respectivos Ministérios supervisores:

I - quantitativo de pessoal próprio;



II - programas de desligamento de empregados;

III - revisão de planos de cargos e salários, inclusive alteração de valores pagos a título de remuneração de cargos comissionados ou de livre provimento;

IV - renovação de acordo ou convenção coletiva de trabalho;

V - participação de empregados nos lucros ou resultados; e

VI - contrato de gestão, a que se refere o caput do art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1.º Para os fins do disposto neste Decreto, consideram-se empresas estatais federais as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

§ 2.º A aprovação de qualquer matéria relacionada no caput deste artigo, para empresas estatais federais que receberem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, somente poderá ser autorizada se houver dotação orçamentária suficiente para atender às despesas de pessoal e aos encargos sociais, bem como ao acréscimo decorrente.

§ 3.º A aprovação de pleitos de empresas estatais federais a que se refere o inciso VI do caput deste artigo, bem como dos que ocasionarem impacto negativo nas metas fiscais, previstas para o exercício de referência, fica condicionada à prévia manifestação da Comissão de Controle e Gestão Fiscal - CCF, instituída pelo Decreto no 2.773, de 8 de setembro de 1998.

§ 4.º A atribuição de que trata o caput deste artigo poderá ser delegada ao Secretário-Executivo ou ao Diretor do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão' (grifo nosso).

9. Esclareço que os dispositivos acima dispostos guardam estreita observância ao previsto na Lei Maior, mais precisamente o art. 169 da Constituição Federal, que dispõe:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;” Grifos acrescidos

10. Portanto, empregados de entidades da administração indireta, tais quais os pertencentes ao quadro de pessoal da Conab, são submetidos primariamente aos primados da legalidade estrita. Assim, a alegação de que o Enunciado nº 372 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST) permitiria, a rigor, o direito à incorporação de função comissionada recebida por pelo menos 10 anos, em caso de dispensa da função por iniciativa do empregador, visando a que seja observado o princípio da estabilidade financeira, não encontra amparo indiferente a críticas, considerando estritamente a competência de controle externo exercido por esta Corte.

11. As questões afetas à Justiça do Trabalho devem ser buscadas em seu próprio seio, e não admitidas de ofício por este Tribunal, sob pena de se afetar princípio basilar que norteia as competências desta Corte, que é independência, regra geral, de decisões judiciais (ou Enunciados) que não lhe sejam dirigidas, diretamente. É dizer, eventual aplicação do referido Enunciado nº 372 deve ser buscada pelos interessados, caso queiram, diretamente no foro apropriado, que é a Justiça do Trabalho.

12. Isso ainda mais considerando, como afirma a própria representante do Parquet, que as referidas normas que permitiram a incorporação de funções no âmbito da Conab também não observaram exatamente o que dispõe o Enunciado nº 372 do TST. Este exige o exercício por no mínimo 10 anos de funções para a incorporação em discussão, enquanto os normativos objeto desta representação exigiam apenas 5 anos. Assim, a discussão sobre o alcance do mencionado Enunciado a empregados públicos deve ter por ambiente a Justiça do Trabalho, não os colegiados desta Corte.

13. Observo que até em dissídios coletivos instaurados perante a própria Justiça do Trabalho, envolvendo servidores e entes de direito público – com temperamentos, podemos estender esse entendimento à Conab –, prevalece o entendimento de não ser possível a criação de novas condições de remuneração por meio de decisão normativa, em razão do princípio da legalidade estrita (art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988), da necessidade de previsão orçamentária para a realização de despesas públicas, bem como da incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

14. Em reforço a essa minha compreensão, lembro a este Colegiado que o Congresso Nacional editou a Lei 13.467, de 13/7/2017 (denominada reforma trabalhista), a qual incluiu no art. 8º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) a previsão de que “*Súmulas e outros Enunciados de jurisprudência editados pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelos Tribunais Regionais do Trabalho não poderão restringir direitos legalmente previstos nem criar obrigações que não estejam previstas em lei.*” (§2º).

15. Ou seja, se nem ao TST, órgão competente para tratar de temas trabalhistas, a priori é permitido a criação de obrigações tais quais o pagamento de funções para fins de estabilidade financeira, caso esse direito não esteja previsto em lei, muito menos a esta Corte compete decidir que referidas funções são ou não devidas aos empregados da Conab abrangidos por estes autos.

16. Acrescento que também acerca do assunto, o STF, no âmbito do RE 873319/DF, decidiu que a Conab é considerada empresa pública eminentemente sem fins lucrativos, constituindo recursos financeiros dessa entidade os transferidos a seu favor, em decorrência de dotações consignadas no orçamento da União, créditos especiais, créditos adicionais e repasses (arts. 6º e 11 do Decreto 4.514/202). Disso resulta que a execução contra esse tipo de empresa é realizada por intermédio de precatório. E mais importante e o que ora interessa, concluo, o respeito à previsibilidade orçamentária é exigência legal, constitucional e jurisprudencial a que a Conab e esta Corte devem respeito.

17. Assim, em observância aos princípios da prudência, razoabilidade, proporcionalidade e legalidade, e principalmente em aderência ao sagrado princípio da independência de instâncias, como regra geral, não é possível a esta Corte não considerar como procedente a presente representação, apresentado originalmente por órgão de controle interno de órgão superior e de supervisão à Conab.

18. Importante também asseverar que os normativos em questão receberam parecer desfavorável do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST, por intermédio de sua Coordenação-Geral de Política Salarial e Benefícios, que emitiu a Nota Técnica nº 350/CGPOL/DEST-MP, de 13 de outubro de 2011 (fls. 32/36 da peça 1).

19. Além disso, constam dos autos ofícios expedidos pelo Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento à época, Senhor Neri Geller, endereçados, respectivamente, às Presidentes do Conselho Fiscal da Conab, Senhoras Lúcia Aida de Lima e Maria dos Remédios Vilar Teixeira, pelos quais são cobradas providências para a observância das orientações expedidas pelo DEST/MPOG, no sentido de evitar medidas relativas à incorporação de funções pela companhia (fls. 4/7 da peça 1).

20. Ademais, a Consultoria Jurídica do MAPA emitiu o parecer acostado às fls. 69/72 da peça 1 sobre a matéria, concluindo o seguinte:

‘Ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, via de sua autoridade máxima, cabe, na qualidade de supervisor, determinar à CONAB a implementação de uma sistemática de gestão político/administrativa que não resulte em afronta à competência e determinações do DEST, como soe parece ocorrer no caso concreto, evitando a indicação de empregados para ocupar cargos e funções de confiança que já tenham gratificação incorporada, quer seja por decisão administrativa, quer seja por decisão judicial’ (fl. 72 da peça n.º 1).

21. Pelo exposto, vê-se que os normativos que implementaram as funções tratadas na presente representação foram objeto de diversos alertas, por diversos órgãos competentes, informando da ilegalidade do pagamento das vantagens em referência. Neles, em nenhum, há qualquer menção à questão da aplicação do referido Enunciado nº 372 do TST.

22. Nesses termos, como dito, não cabe a esta Corte admitir extensão de gratificações sob o manto de interpretação sumular trabalhista. Afinal, não nos compete deferir, determinar ou recomendar a adoção de revisões salariais, muito menos de ofício, sob pena de potencial prejuízo ao Erário e afronta direta ao princípio da legalidade. Eventualmente, havendo decisão trabalhista para implementação do Enunciado mencionado, cumpra-se. Mas no momento apropriado – não agora, no âmbito e por iniciativa própria desta Corte – e observados os princípios e requisitos legais aplicáveis.

23. Assim, o encaminhamento sugerido pela Sefip é o mais adequado, com temperamentos. É que concordo com a afirmação do Parquet de que os recebimentos das gratificações em referência foram de boa-fé, vez que inexistem quaisquer provas de que os beneficiários tenham dado causa, por má-fé, aos pagamentos indevidos. Demais disso, embora discutível a interpretação que conferiu a possibilidade do pagamento das incorporações em discussão, com amparo no Enunciado 372 do TST, neste caso particular e excepcional, atrai o Enunciado da Súmula TCU 249, considerando o caráter alimentar das verbas em discussão.

24. Dessa forma, não devem ser restituídas pelos empregados beneficiários, assim como não se vislumbra atos suficientes à responsabilização de agentes pelo pagamento, considerando, neste ponto aderindo ao entendimento do MPTCU, que os gestores tomaram as providências necessárias à regularização dos atos objeto da presente representação e também, como afirmado no item anterior, a presunção de legalidade do pagamento das incorporações à luz do citado Enunciado laboral.

25. Nesse sentido, informo que as quatro resoluções administrativas mencionadas já foram revogadas pela entidade, deixando de produzir novos efeitos. Ademais, pesquisa na folha de pagamento da entidade comprova que, à exceção de uma servidora, conforme se comentará no item 27 deste Voto, não estão sendo realizados pagamentos concomitantes de parcelas incorporadas de função com a retribuição por cargo em comissão ou função de confiança, o que configuraria bis in idem, prática essa notoriamente irregular.

26. Demais disso, o então Presidente da Conab, Senhor Neri Geller, posicionou-se contrariamente à aprovação da Resolução nº 6/2013 pela diretoria colegiada da entidade e deu conhecimento do fato ao Senhor Diretor do DEST/MPOG, conforme comprova o Ofício OF/PRESI nº 510/2013 (fls. 16/21 da peça 1). Isto é, não se omitiu quanto aos atos objeto da representação.

27. Acrescento a esse entendimento a documentação acostada às peças 27/29, a qual demonstra que, após várias tramitações entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a Corregedoria-Geral da União, a própria Conab e a Advocacia-Geral da União, desde o ano de 2007, aquele Ministério pronunciou-se pela extinção do feito disciplinar no âmbito do processo 70000.000416/2015-06, tendo em vista a ausência de indícios de materialidade disciplinar hábeis a instaurar procedimento de caráter correccional.

(...)

30. Finalmente, considerando que a presente representação possivelmente afetará direitos de diversos empregados, por via reflexa, vez que eventualmente terão gratificações suprimidas de seus salários, vislumbro presente o que o Tribunal decidiu mediante os Acórdãos 2.900/2014-TCU-Plenário, relator o Exmo. Ministro Substituto Marcos Bemquerer, e 1.741/2016-TCU-Plenário, relatora a Exma. Ministra Ana Arraes. Mais precisamente, que seja oferecido o contraditório aos interessados no âmbito da própria entidade fiscalizada, não nesta fase processual, com vistas à preservação de situações concretas e individuais porventura existentes.

31. Isso porque a Súmula Vinculante 3 do STF, que assegura o contraditório e a ampla defesa quando a decisão deste Tribunal resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, não rege processos de controle externo de natureza objetiva que não incidam sobre situações concretas, ou seja, que não atinjam diretamente direitos ou interesses individuais concretos de terceiros. Nesses casos, o estabelecimento do contraditório e da ampla defesa previamente à implementação de medidas determinadas pelo TCU recai exclusivamente sobre o gestor. O não chamamento, pelo TCU, dos servidores que possam ser atingidos por suas decisões, tão-somente por



via reflexa, não fere os princípios do contraditório e da ampla defesa, pois esses direitos devem ser exercidos no âmbito das unidades fiscalizadas, como assim proporei na presente deliberação.

6.1. Nota-se que a conclusão a que chegou o Tribunal é de que são irregulares as Resoluções Administrativas Conab n°s 10/2011, 11/2011, 6/2013 e 14/2013, por ferirem o princípio da legalidade e as disposições do Decreto 3.735/2001, e, portanto, são indevidas as incorporações de funções/cargos em comissão decorrentes dos efeitos produzidos pelos referidos normativos.

6.2. As alegações da recorrente de que deve ser observado o Enunciado 372 do TST não procede, conforme bem consta do voto condutor do Acórdão 2129/2018–TCU–Plenário. Os empregados de empresas estatais federais, especialmente aquelas que dependem do orçamento da União para se manterem, ou seja, são dependentes de recursos provenientes de recursos de tributos extraídos compulsoriamente da sociedade, como é o caso da Conab, tem peculiaridades e não podem simplesmente invocar a aplicação automática de Enunciado do TST, que é voltado para as relações de trabalho do setor privado, onde o empregador tem total autonomia e pode demitir dos quadros da empresa quaisquer empregados, os quais, diga-se de passagem, são remunerados pelas receitas que a empresa obtém no mercado e não decorrente de tributos, como ocorre com a Conab, ainda que eventualmente contem com 10 ou mais anos de exercício de função/cargo de confiança, assegurando os direitos previstos na legislação.

6.3. Isso não ocorre com os empregados das empresas estatais, pois, em razão do interesse público e das relações impessoais/isonomia que regem a administração pública, os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista federais, embora tenham suas relações de trabalho com base na Consolidação das Leis Trabalhistas–CLT, acabam, de certa forma, tendo “estabilidade” no emprego, o que, na prática, se traduz no “melhor de dois mundos”, pois tem direito ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e baixíssimo risco de dispensa, considerando que o eventual desligamento do empregado da entidade não pode se dar por vontade própria dos dirigentes, o que é inconcebível no setor privado propriamente dito, conforme recentemente deliberado pelo Supremo Tribunal Federal em caso envolvendo os Correios, cujas ementas dos julgados referentes ao Recurso Extraordinário 589.998 transcrevem-se a seguir:

Ementa: EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS – ECT. DEMISSÃO IMOTIVADA DE SEUS EMPREGADOS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DA DISPENSA. RE PARCIALMENTE PROVIDO. I - Os empregados públicos não fazem jus à estabilidade prevista no art. 41 da CF, salvo aqueles admitidos em período anterior ao advento da EC n° 19/1998. Precedentes. II - Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa. III – A motivação do ato de dispensa, assim, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do agente estatal investido do poder de demitir. IV - Recurso extraordinário parcialmente provido para afastar a aplicação, ao caso, do art. 41 da CF, exigindo-se, entretanto, a motivação para legitimar a rescisão unilateral do contrato de trabalho.

(RE 589998, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-179 DIVULG 11-09-2013 PUBLIC 12-09-2013 – destacamos e sublinhamos)

Ementa: Direito Constitucional e Direito do Trabalho. Embargos de declaração em recurso extraordinário. Dispensa sem justa causa de empregados da ECT. Esclarecimentos acerca do alcance da repercussão geral. Aderência aos elementos do caso concreto examinado. 1. No julgamento do RE 589998, realizado sob o regime da repercussão geral, esta Corte estabeleceu que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT tem o dever de motivar os atos de dispensa sem justa causa de seus empregados. Não houve, todavia, a fixação expressa da tese jurídica extraída do caso, o que justifica o cabimento dos embargos. 2. O regime da repercussão geral, nos termos do art. 543-A, § 7º,

do CPC/1973 (e do art. 1.035, § 11, do CPC/2015), exige a fixação de uma tese de julgamento. Na linha da orientação que foi firmada pelo Plenário, a tese referida deve guardar conexão direta com a hipótese objeto de julgamento. 3. A questão constitucional versada no presente recurso envolvia a ECT, empresa prestadora de serviço público em regime de exclusividade, que desfruta de imunidade tributária recíproca e paga suas dívidas mediante precatório. Logo, a tese de julgamento deve estar adstrita a esta hipótese. 4. A fim de conciliar a natureza privada dos vínculos trabalhistas com o regime essencialmente público reconhecido à ECT, não é possível impor-lhe nada além da exposição, por escrito, dos motivos ensejadores da dispensa sem justa causa. Não se pode exigir, em especial, instauração de processo administrativo ou a abertura de prévio contraditório. 5. Embargos de declaração providos em parte para fixar a seguinte tese de julgamento: A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT tem o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados.

(RE 589998 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 04-12-2018 PUBLIC 05-12-2018 – destacamos e sublinhamos)

6.4. Recentemente, o Exmo. Sr. Ministro Alexandre de Moraes, em razão do reconhecimento da Repercussão Geral do RE 688.267, suspendeu a tramitação de todos os processos sobre demissão imotivada de estatal, sendo que o Banco do Brasil, que figura no polo passivo desta demanda ajuizada por dois ex-funcionários que foram demitidos sem justificativa, sustenta, no referido RE, que a essência de sua atividade não é suprir a necessidade de um serviço público, como os Correios, e que atua em concorrência com as empresas privadas, motivo pelo qual o entendimento do STF no mencionado caso não se aplicaria a ele.

6.5. No caso específico da Conab, conforme consta do voto condutor do Acórdão recorrido, o STF por ocasião do julgamento do RE 873319/DF já se manifestou no sentido de que se trata de empresa pública eminentemente sem fins lucrativos, conforme se extrai do seguinte excerto da decisão da Corte Constitucional:

Ab initio, verifica-se que a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB é empresa pública eminentemente sem fins lucrativos, conforme dispõe o artigo 6º do Decreto nº 4.514/2002, verbis:

“Art. 6º A CONAB tem por objetivos:

I – planejar, normatizar e executar a Política de Garantia de Preços Mínimos do Governo Federal;

II – implementar a execução de outros instrumentos de sustentação de preços agropecuários;

III – executar as políticas públicas federais referentes à armazenagem da produção agropecuária;

IV – coordenar ou executar as políticas oficiais de formação, armazenagem, remoção e escoamento dos estoques reguladores e estratégicos de produtos agropecuários;

V – encarregar-se da execução das políticas do Governo Federal, nas áreas de abastecimento e regulação da oferta de produtos agropecuários, no mercado interno;

VI – desenvolver ações no âmbito do comércio exterior, consoante diretrizes baixadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e observado o Decreto nº 3.981, de 24 de outubro de 2001, dispõe sobre a CAMEX – Câmara de Comércio Exterior, do Conselho de Governo, e dá outras providências;

VII – participar da formulação da política agrícola; e

VIII – exercer outras atividades, compatíveis com seus fins, que lhe sejam atribuídas ou delegadas pelo Poder Executivo.”

Ademais, preceitua o artigo 11 do mencionado decreto:

“Art. 11. Constituem recursos financeiros da CONAB:

I – os transferidos a seu favor, em decorrência de dotações consignadas no Orçamento da União, créditos especiais, créditos adicionais e repasses;

(...)”. (destacamos e sublinhamos)

6.6. Nota-se que o universo das empresas estatais é amplo, embora todas se submetam aos princípios da administração pública e recebam a incidência de algumas normas de direito público, como a obrigatoriedade de realizar concurso público ou se submeter a sua atividade-meio ao procedimento licitatório, e há distinção entre elas acerca da busca pelo lucro (exploradora de atividade econômica/prestadora de serviço público), sendo que as que almejam obtê-lo atuam em igualdade de condições com as demais empresas privadas e suas receitas custeiam suas operações e pagamento de pessoal, mas aquelas, como a Conab, que foram criadas para atender outros objetivos e que a busca do lucro não é primordial e, por isso, dependem do Orçamento da União para se manterem se aproximam mais do regime estatutário do que do celetista propriamente dito, ou seja, seu regime de pessoal não é celetista puro, como ocorre com os empregados de empresas privadas. Dessa forma, as incorporações de funções em estatais acabam por perdurar por toda uma vida laboral do empregado e tem impacto direto no orçamento da entidade/União, razão pela qual esse tipo de despesa não pode ser criada com base na suposição de que há respaldo em enunciado de Súmula do TST que assegura o seu pagamento.

6.7. No regime estatutário federal as incorporações pelo exercício de função de confiança e cargo em comissão para os servidores foram extintas em 1998, conforme os termos da Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, c/c Lei nº 9.624, de 02 de abril de 1998. Portanto, o servidor estatutário não faz jus à incorporação, ainda que tenha exercido por 10 anos ou mais e venha a ser dispensado no interesse da Administração, sendo que as resoluções da Conab, permitindo a incorporação, foram editadas mais de uma década dessa extinção no âmbito federal, já que as Resoluções Administrativas são dos anos de 2011 e 2013, o que torna ainda mais indevidas as concessões feitas por ela, tendo em vista que o servidor estatutário, cuja remuneração é igualmente custeada pelo Orçamento da União, como é a situação do pessoal da Conab, não fazem jus ao benefício e isso não representa desequilíbrio financeiro para aqueles que porventura venham a ser dispensados, pois a natureza dessas funções e cargos é, de fato, temporária. O trabalhador/servidor está no exercício da função/cargo em comissão e caso altere a relação de confiança, pode ocorrer a dispensa mesmo que depois de transcorridos muitos anos da designação/exercício.

6.8. Não há que se falar também em decadência do art. 54 da Lei 9784/99, já que não foram observados os procedimentos estabelecidos no inciso III e § 2.º do art. 1º do Decreto 3.735/2001, que exigem autorização prévia do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão para criação de despesas das estatais que recebem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal. Ademais, a Resolução CCE n. 9, de 08/10/1996, editada pelo então chamado Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, estabeleceu 'que os dirigentes das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas controladas e quaisquer outras entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, promovam alterações nos seus regulamentos internos de pessoal e planos de cargos e salários, ressalvados os direitos adquiridos na forma da legislação vigente, com vistas a excluir dispositivos que estabeleçam incorporação à remuneração da gratificação de cargo em comissão ou de função gratificada (art. 1º, II, 'b', destacamos) (peça 1, p. 67).

6.9. Ademais, como consignado no voto condutor do Acórdão recorrido, desde o primeiro instante da edição dos citados normativos da Conab houve alerta de diversos órgãos acerca da ilegalidade do pagamento das vantagens em referência, sendo que o §2º do art. 54 da Lei 9.784/99 reza que "Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato", razão pela qual não faz sentido falar em decadência, já que logo em seguida a edição das resoluções que concederam as gratificações já se sabia que eram indevidas as incorporações.

6.10. A situação da Conab se assemelha com as parcelas de quintos que foram concedidas por órgãos e entidades aos servidores estatutários no período entre a Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-48/2001. O STF, em sede de Recurso Extraordinário (RE 638.115) com regime de repercussão geral reconhecido, declarou a inconstitucionalidade destas incorporações e mesmo os servidores que obtiveram a concessão das parcelas com base em decisão judicial transitada em julgado foram



afetados, conforme se extrai do seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 4.141/2019-TCU-1ª Câmara:

9. Com relação às duas outras servidoras, saliento de plano que, diferentemente do que sugerem as interessadas, o STF, no julgamento do RE 638.115, não resguardou a eficácia pro futuro das decisões judiciais obtidas anteriormente pelos servidores, ainda que transitadas em julgado. O que se resguardou, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, foram apenas os efeitos pecuniários até então produzidos.

10. De fato, naquele processo, após fixar, em regime de repercussão geral, a tese jurídica de que “ofende o princípio da legalidade a decisão que concede a incorporação de quintos pelo exercício de função comissionada no período entre 8/4/1998 até 4/9/2001, ante a carência de fundamento legal”, a Suprema Corte, apreciando embargos de declaração opostos pelo então Procurador-Geral da República, proferiu esclarecedora deliberação assim ementada (DJe 176, publ. 10/8/2017):

“Embargos de declaração no recurso extraordinário. 2. Repercussão Geral. 3. Direito Administrativo. 4. Servidor público. 5. Incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a edição da Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-48/2001. Impossibilidade. 6. Cessada a ultratividade das incorporações em qualquer hipótese, seja decorrente de decisões administrativas ou de decisões judiciais transitadas em julgado. RE-RG 730.462, Rel. Min. Teori Zavascki. 7. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade. 8. Embargos rejeitados” (grifei).

11. A fundamentação desse decisum, do Ministro Gilmar Mendes, foi a seguinte:

“Por eficácia normativa entende-se a consequência de manter-se ou excluir-se o preceito normativo questionado do ordenamento jurídico. Por sua vez, a eficácia executiva da decisão do STF refere-se ao efeito vinculante, consistente em atribuir uma qualificada força impositiva e obrigatória em relação a supervenientes atos administrativos ou judiciais. No tocante às sentenças já transitadas em julgado à época da decisão do STF sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma na qual se embasou, ficou consignada a necessidade de interposição de ação rescisória. Daí depreende-se que a declaração de inconstitucionalidade ou constitucionalidade de determinado preceito normativo pelo STF não enseja a automática reforma ou rescisão das decisões anteriores já transitadas em julgado, sendo necessária, para tanto, a interposição da ação rescisória. Entretanto, ressalvou-se de tal necessidade a questão relacionada à execução de efeitos futuros da sentença proferida em caso concreto sobre relações jurídicas de trato continuado.

(...)

Nesses termos, tendo em vista que o pagamento dos quintos incorporados no período entre 8.4.1998 até 4.9.2001 foi declarado inconstitucional e refere-se a relação jurídica de trato continuado, há que se reconhecer a necessidade de cessação imediata do pagamento da mencionada verba, sem que isso caracterize afronta à coisa julgada e sem que seja necessário o ajuizamento de ação rescisória” (grifei).

12. A propósito, os precedentes citados pelas inativas, admitindo a continuidade do percebimento das parcelas quando protegidas por decisão judicial, não têm a robustez necessária para infirmar a tese esposada à unanimidade pelo Plenário do STF: o Acórdão 7.186/2017-2ª Câmara foi proferido antes do julgamento dos embargos opostos no RE 638.115; as duas decisões em mandados de segurança, por sua vez, são apenas liminares, sendo que, no caso específico do ministro Edson Fachin, Sua Excelência mudou seu posicionamento em processos semelhantes que lhe foram posteriormente distribuídos (cf. MS 35.167).

13. No MS 35.078, por sinal, instada pelo relator, ministro Celso de Mello, a se manifestar a respeito, a Procuradoria-Geral da República exarou percuciente parecer, subscrito pelo Subprocurador-Geral Paulo Gustavo Gonet Branco, que, por sua pertinência, peço licença para transcrever parcialmente:

“É relevante notar, de toda sorte, que, ao julgar o RE 638.115, o Supremo Tribunal decidiu que a incorporação de quintos, relativamente ao período debatido nestes autos, contraria a Constituição Federal de 1988. Este é o resumo oficial do acórdão:

‘Recurso extraordinário. 2. Administrativo. 3. Servidor público. 4. Incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a edição da Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-48/2001. 5. Impossibilidade. 6. Recurso extraordinário provido’ (RE 638.115/CE, rel. o Ministro Gilmar Mendes, DJe 3.8.2015).

Prestigiando a segurança jurídica, a Corte modulou os efeitos da decisão, para ‘desobrigar a devolução dos valores recebidos de boa-fé pelos servidores até esta data, nos termos do voto do relator, cessada a ultra-atividade das incorporações concedidas indevidamente’.

Em embargos de declaração, o Supremo Tribunal esclareceu que a controvérsia sobre o pagamento de quintos envolve relação jurídica de trato continuado, o que possibilitaria, nos termos da tese fixada no RE n. 730.462-RG (rel. o Ministro Teori Zavascki, DJe 9.9.2015 – Tema 733), a imediata cessação dos efeitos das decisões judiciais transitadas em julgado. Lê-se no voto do eminente relator, o Ministro Gilmar Mendes (RE 638.115-ED/CE, DJe 10.8.2017):

‘Nesses termos, tendo em vista que o pagamento dos quintos incorporados no período entre 8.4.1998 até 4.9.2001 foi declarado inconstitucional e refere-se a relação jurídica de trato continuado, há que se reconhecer a necessidade de cessação imediata do pagamento da mencionada verba, sem que isso caracterize afronta à coisa julgada e sem que seja necessário o ajuizamento de ação rescisória’ (grifei).

As sentenças que se destinam a gerar efeitos futuros sujeitam-se às mudanças normativas supervenientes, por imposição da sua própria natureza. A redefinição de uma compreensão jurídica operada na sistemática da repercussão geral insere-se neste quadro. Isso o que ensinou o Ministro Teori Zavascki em estudo doutrinário, de todo pertinente à espécie, que abona o raciocínio:

‘(...) A sentença tem eficácia enquanto se mantiverem inalterados o direito e o suporte fático sobre os quais estabeleceu o juízo de certeza. (...) Daí afirmar-se que a força do comando sentencial tem uma condição implícita, a da cláusula rebus sic stantibus, a significar que ela atua enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito existentes quando da prolação da sentença. Alterada a situação de fato (muda o suporte fático, mantendo-se o estado da norma) ou de direito (muda o estado da norma, mantendo-se o estado de fato), ou dos dois, a sentença deixa de ter a força de lei entre as partes, que até então mantinha. (...)’

Relativamente à eficácia temporal e à revisão das sentenças sobre relações de trato continuado em matéria constitucional pode-se afirmar: (...)

h) em matéria constitucional, nosso sistema contempla formas especiais de ‘modificação do estado de direito’: (...) (d) as decisões do STF tomadas em seus julgamentos pelo regime de repercussão geral’ (grifei).”

14. Como acentuou o Parquet, insisto, “as sentenças que se destinam a gerar efeitos futuros sujeitam-se às mudanças normativas supervenientes, por imposição da sua própria natureza”, sendo que “a redefinição de uma compreensão jurídica operada na sistemática da repercussão geral insere-se neste quadro”.

15. Por fim, no tocante ao argumento de que já teria decaído o direito de anulação do ato administrativo que concedeu a incorporação questionada, ato esse distinto do ato de aposentadoria, observo que, fosse como querem as inativas, restaria substancialmente esvaziada a incumbência atribuída ao TCU pelo inciso III do art. 71 da Constituição Federal, haja vista o sem-número de “atos administrativos” com reflexo no benefício previdenciário, produzidos ao longo da vida funcional dos servidores, que ficariam insuscetíveis de escrutínio pelo controle externo quando da passagem dos interessados para a inatividade, em clara ofensa ao princípio da máxima efetividade das normas constitucionais.

(destaque do original)



6.11. Ainda acerca do RE 638.115/CE e sobre a eficácia pro futuro das decisões judiciais que asseguraram a incorporação das parcelas de quintos, cabe reproduzir excerto do relatório e voto condutores do Acórdão 7054/2019-TCU-Primeira Câmara, cuja linha de entendimento é o mesmo daquelas expressas nos Acórdãos 3745 e 3982 do mesmo ano e colegiado:

Relatório

(...)

5.7. Acerca da incorporação dos 'quintos' com base em decisão judicial, aplica-se o entendimento proferido pelo Plenário do STF, quando do julgamento, em 30/6/2017, de embargos de declaração opostos no âmbito do RE 638.115/CE, de relatoria ministro Gilmar Mendes:

(...)

5.8. Sobre a importância do precedente supracitado do STF, vem à baila o escólio de Cueto Rúa:

'As sentenças dos juízes são fontes do Direito porque elas inspiram outros juízes, os funcionários administrativos, os legisladores e os integrantes do grupo social, levando-os a atuar de uma maneira similar no futuro' (apud Octavio Bueno Magano, in Manual de Direito do Trabalho, Parte Geral, 4ª Ed., São Paulo: LTr, 1991, p. 99).

5.9. Pois bem. É tamanha a importância do princípio da igualdade, que assim dispôs o constituinte originário no preâmbulo e no art. 5º da Lei Maior de 1988:

'Preâmbulo. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade' (grifos acrescidos).

5.10. Sobre o princípio da igualdade, acrescente-se a doutrina de Luiz Flávio Gomes:

'Por força do princípio da igualdade, como se percebe, ganha extraordinária força o precedente judicial. Mas não se trata de conferir-lhe força vinculante erga omnes, tal como se dá no sistema do stare decisis. O precedente tem relevância perante o órgão jurisdicional que adotou determinada solução para o litígio. Firmada sua primeira posição, em casos idênticos, urge o mesmo tratamento, sob pena de aplicação desigual da lei, em flagrante violação ao princípio da igualdade. Não existem cidadãos iguais, sem iguais decisões judiciais para casos idênticos. Logo, dentro do modelo democrático e independente de Magistratura, urge a construção de um princípio fundamental: o juiz está vinculado ao seu precedente. Tratando-se de decisão coletiva, o Tribunal ou parcela dele está vinculado ao seu precedente. Pois só observando o precedente é que se dará para situações idênticas o mesmo (e igual) tratamento jurídico. A relevância dessa construção é extraordinária quando se considera um Tribunal com poucos membros (STF, por exemplo). Firmado um determinado entendimento pelo seu Órgão Pleno, urge seu acolhimento em casos futuros' (grifos acrescidos) (in A Dimensão da Magistratura no estado constitucional e democrático de direito: independência judicial, controle judiciário, legitimação da jurisdição, politização e responsabilidade do juiz. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997, fls. 238/9).

5.11. Corroborando as considerações supra, é oportuna a advertência do Tribunal Constitucional da Espanha no precedente STC 108/1988:

'Um mesmo juiz ou tribunal não pode modificar o sentido das decisões adotadas anteriormente em casos substancialmente idênticos, a não ser que se aparte conscientemente dele, oferecendo uma fundamentação suficiente e razoável que motive a mudança de critério' (apud Augusto César Leite de



Carvalho, in *Princípios de Direito do Trabalho sob a perspectiva dos Direitos Humanos*. São Paulo: LTr, 2018, p. 57).

5.12. De mais a mais, tenha-se presente o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

*‘por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende é a impossibilidade de desequilibrarções fortuitas ou injustificadas’ (apud Maria Sylvia Zanella Di Pietro, in *Direito Administrativo*, 30 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 754).*

5.13. A doutrina supracitada aplaina de lés a lés possíveis dúvidas quanto a se julgar ilegal a presente aposentadoria. É dizer: firmado um entendimento pelo Plenário do STF (RE 638.115/CE), urge o seu acatamento em casos futuros, no sentido de que não é possível a incorporação de quintos decorrente do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a edição da Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-48/2001, sob pena de ferir o princípio da igualdade.

(...)

Voto

(...)

8. Consoante mencionado na deliberação recorrida, o STF, em regime de repercussão geral, fixou a tese jurídica de que “ofende o princípio da legalidade a decisão que concede a incorporação de quintos pelo exercício de função comissionada no período entre 8/4/1998 até 4/9/2001, ante a carência de fundamento legal” (Tema 395, RE 638.115). Mais tarde, em embargos de declaração, a mesma Corte esclareceu que, em face dessa decisão, encontra-se “cessada a ultratividade das incorporações em qualquer hipótese, seja decorrente de decisões administrativas ou de decisões judiciais transitadas em julgado” (DJe 176, publicado em 10/8/2017).

9. Ora, nessas circunstâncias, resguardados os efeitos pecuniários até então produzidos em favor dos servidores – isso em homenagem ao princípio da segurança jurídica, diga-se de passagem –, não há como reconhecer eficácia pro futuro à decisão judicial que, anteriormente, favoreceu a sra.[...]. Aliás, uma vez assentada pelo Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade da incorporação versada, não há mesmo que se falar na subsistência de pretensos “direitos constituídos de boa-fé”, “estabilidade das relações jurídicas” ou irredutibilidade dos proventos. Na lição do Ministro Celso de Mello:

Uma Constituição escrita não configura mera peça jurídica, nem é simples estrutura de normatividade e nem pode caracterizar um irrelevante acidente histórico na vida dos Povos e das Nações. Todos os atos estatais que repugnem à Constituição expõem-se à censura jurídica dos Tribunais, especialmente porque são írritos, nulos e desvestidos de qualquer validade.

A Constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e as liberdades não serão jamais ofendidos” (ADI MC 293, julgado em 6/6/1990 e publicado em de 16/4/1993).

(...)

12. Como acentuou o Parquet, insisto, “as sentenças que se destinam a gerar efeitos futuros sujeitam-se às mudanças normativas supervenientes, por imposição da sua própria natureza”, sendo que “a redefinição de uma compreensão jurídica operada na sistemática da repercussão geral insere-se neste quadro”.

13. Portanto, em suma, diferentemente do que sustenta a recorrente, o decidido no RE 638.115 atinge, sim, o título judicial que a beneficiou.

6.12. Nota-se que, em relação às parcelas de quintos incorporadas por servidores estatutários no período de 1998 a 2001, o STF não reconheceu eficácia pro futuro, seja decorrente de concessão feita administrativamente, como ocorre no caso da Conab com edição das mencionadas resoluções, seja com base em decisão judicial transitado em julgado, sendo que, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, foi dispensada, na modulação da decisão adotada, a devolução dos valores recebidos de boa-fé. No caso destes autos, o TCU procedeu da mesma forma, dispensado a devolução dos valores com base na Súmula-TCU 249 e respeitando o princípio da segurança jurídica, conforme

o voto condutor da deliberação recorrida e item 9.3. do Acórdão recorrido. Portanto, não há que falar em decadência, devendo ser cessados os pagamentos pro futuro das incorporações indevidas ocorridas no âmbito da Conab desde a prolação da deliberação ora atacada.

6.13. Também não procede a alegação da recorrente de que a atuação deste Tribunal estaria retirando a autoridade do TST, pois cada órgão exerce suas competências em conformidade com o que é estabelecido pela Constituição Federal, sendo que, no caso do TCU, o art. 71 atribui função para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos federais, seja no âmbito da administração direta, seja na indireta, como no presente caso, sendo que à luz do princípio da independência das instâncias, o TCU exerce sua competência constitucional, sem que isso signifique interferência em outros poderes/órgãos. A única exceção a tal princípio é a sentença proferida em juízo penal, que decide pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria, o que não é o caso destes autos. Assim, caso algum empregado da Conab com incorporação de função/cargo em comissão indevida à luz do entendimento do TCU queira provocar o poder Judiciário, particularmente a justiça do trabalho, isso ficará a critério de cada um deles, como bem já explicitado nas razões constantes do voto condutor da deliberação recorrida.

6.14. Da mesma forma, não é possível acolher as alegações da recorrente para que o contraditório e a ampla defesa dos empregados atingidos pela deliberação atacada ocorra no âmbito do Tribunal, tendo em vista que, em situações como destes autos, como consignado no voto condutor da deliberação recorrida, o TCU está exercendo a jurisdição objetiva, que envolve somente o TCU e o órgão/entidade da Administração Pública e não com empregados/servidores, que seria subjetiva. Nesse sentido, convém transcrever excerto de parecer do Ministério Público junto ao TCU exarando nos autos do TC 030.981/2011-5 que aborda tal questão:

Ora, como bem ressaltado pela unidade especializada, mediante o acórdão recorrido, o Tribunal exerceu a sua jurisdição objetiva, determinando aos dois órgãos jurisdicionados a adoção de medidas com o propósito de tornar efetivas as prescrições legais, sem apreciar situações concretas e subjetivas específicas, as quais deverão ser objeto de contraditório no seio da Administração, tal como explicitamente estabelecido no subitem 9.2.1 do Acórdão 303/2015-Plenário.

Trata-se, portanto, de um comando de natureza meramente mandamental – que estabelece relação apenas entre o TCU e aqueles órgãos, e não com seus servidores — e genérico quanto aos reflexamente atingidos, já que, em relação a estes, não há sujeito passivo determinado. Criou-se, no caso, obrigação de fazer (de cumprir a lei) limitada aos gestores das duas pastas ministeriais.

Não sendo a decisão do Tribunal, em si mesma, desconstitutiva, não há que se reconhecer sucumbência aos recorrentes, e, logo, não se afigura presente interesse recursal.

Observo que esse entendimento encontra guarida em farta jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 453 e 1997/2004-Plenário; 384/2005-Plenário; 802/2005-1ª. Câmara; 76 e 679/2005-Plenário; 555 e 964/2006-Plenário; 3.536/2006-1ª. Câmara; 110/2007-2ª. Câmara; e 1.094/2015-Plenário.

Por esclarecedor da matéria, transcrevo, abaixo, trecho do Voto proferido pelo eminente Ministro Valmir Campelo, que fundamentou o referido Acórdão 964/2006-Plenário:

3. Sendo assim, o julgado ora combatido se deu no exercício da jurisdição objetiva que constitucionalmente incumbe ao TCU, na qual não se vislumbra direito individual ou interesse subjetivo a ser atingido, revelando tão-somente um critério de julgamento a ser adotado pelo Tribunal em processos de apreciação de atos expedidos pelas Unidades Jurisdicionadas.

4. Depreende-se daí que o Acórdão hostilizado detém natureza objetiva, uma vez que trata exclusivamente de interpretação de normas, em seu âmbito genérico e abstrato, não alcançando situações concretas.

5. A rigor, as decisões dessa natureza, a exemplo das respostas a consultas, não se encontram sujeitas a recursos, uma vez que apenas explicitam o entendimento do Tribunal sobre a validade, eficácia e conteúdo de normas, e não apreciam, diretamente, quaisquer casos concretos. Aproximam-

se dos processos de arguição de inconstitucionalidade ou constitucionalidade de normas perante o Supremo Tribunal Federal, os quais também conservam natureza estritamente objetiva.

6. É dizer, nas deliberações da espécie abstrai-se a situação particular de pessoas frente às normas incidentes, não se produzindo partes sucumbentes, ou seja, partes que tenham sido direta e negativamente afetadas em seu patrimônio jurídico pelo conteúdo da decisão.

7. Exatamente por isso é que não existe previsão de recursos contra decisões prolatadas em processos do gênero, quer seja na Lei nº 8.443/92, quer seja no Regimento Interno, à exceção de embargos de declaração, de forma a possibilitar a correção de defeitos eventualmente existentes no texto e estrutura das decisões (omissões, obscuridades e contradições), favorecendo, com isso, sua perfeita compreensão e eficácia.

8. Assim, o Acórdão ora atacado tem como destinatário principal a Administração. Visa a informar-lhe sobre o entendimento do TCU acerca da matéria ali discutida, antecipando a forma como o Tribunal eventualmente julgará os casos concretos que lhe forem submetidos.

9. Portanto, a deliberação aqui guerreada destina-se unicamente às Unidades Jurisdicionadas. Por si só, ela não provoca efeitos capazes de atingir o patrimônio jurídico de terceiros. Apenas decisão posterior que a Administração venha a tomar, fundamentada eventualmente na orientação emanada deste Tribunal, é que poderá atingir direitos alheios. Ocorre que, nesse caso, se trataria de ato autônomo em relação à decisão orientadora desta Casa, devendo, se for a hipótese, ser objeto de questionamento no âmbito do controle específico dos respectivos atos concessórios.

10. Ora, se a deliberação atacada destina-se a orientar a Administração, apenas essa detém legitimidade para embargá-la, caso vislumbre alguma omissão, obscuridade ou contradição que dificulte o seu perfeito entendimento.

11. Além disso, para que se possa recorrer é preciso que haja também interesse recursal, ou seja, o pedido precisa ser útil e necessário ao recorrente, a fim de evitar prejuízo com a decisão recorrida. E para que haja interesse é preciso levar em conta, de plano, a incidência do binômio necessidade-utilidade, sob pena de o pedido mostrar-se inócuo.

12. Também por esse ângulo, parecem-me igualmente prejudicados os presentes Embargos.

13. No caso da peça apresentada (...), a sua necessidade/utilidade está comprometida, na medida em que a eventual discordância com as repercussões que a Unidade Jurisdicionada der à orientação desta Corte deverá ser arguida frente à própria Administração, ante a ausência de ato concreto a se apreciar neste momento.

6.15. Vê-se que cabe a própria Conab, conforme subitem 9.2.3. do Acórdão recorrido, garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa aos seus empregados, de modo que possa apreciar situações concretas e subjetivas específicas de cada trabalhador, a exemplo de eventual decisão judicial definitiva que tenha assegurado o pagamento da vantagem tida como irregular pelo TCU, razão pela qual não há que falar em descumprimento da Súmula Vinculante nº 03/STF.

6.16. Acerca da alegação de que outras empresas estatais, como a Siderbrás e Eletrobrás, também concedem incorporações decorrente de exercício de funções/cargo em comissão aos seus empregados (incorporação proporcional), convém mencionar que uma irregularidade não pode justificar outra, sendo que a própria deliberação recorrida já recomendou à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, conforme item 9.4. do Acórdão recorrido, que realize fiscalizações nas empresas estatais federais, de modo a identificar pagamentos indevidos aos empregados, a exemplo do ocorreu no presente processo. De todo modo, convém orientar à Sefip que priorize nas futuras fiscalizações a serem realizadas em estatais as referidas empresas e avalie se foram concedidas incorporações de funções/cargo em comissão em situação semelhante ao do presente processo.

6.17. Também não tem o condão de alterar o julgado do Tribunal a alegação da recorrente de que será mais oneroso para os cofres da União cessar os pagamentos, mas ter que retomá-los futuramente em razão de provimento judicial, tendo em vista que se partir dessa premissa o exercício das competências constitucionais do TCU estariam, de certa forma, esvaziadas na apuração de irregularidades da despesa pública. Ademais, é mera suposição de que haverá provimento judicial

caso algum empregado opte por provocar o poder Judiciário, tendo em vista que a Lei 13.467, de 13/7/2017 (denominada reforma trabalhista), que alterou a CLT, dispõe que “Súmulas e outros Enunciados de jurisprudência editados pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelos Tribunais Regionais do Trabalho não poderão restringir direitos legalmente previstos nem criar obrigações que não estejam previstas em lei.” (§2º do art. 8º), com bem lembrado no voto condutor do Acórdão recorrido, ou seja, não há essa certeza de provimento das reclamações como quer fazer crer a recorrente.

6.18. Não procede, do mesmo modo, o argumento de que, em razão de a Sefip ter consignado em sua instrução o fato de inexistir lei que proíba a concessão deste tipo de incorporação que tratam estes autos, o que tornariam regulares os pagamentos. Ora, não se pode perder de vista que, diferentemente do regime estatutário e com intuito de dar maior agilidade/flexibilidade na gestão de pessoal das estatais, não é tratado por lei específica a composição dos salários dos empregados públicos, nem mesmo os postos das empresas estatais são criados por lei, como abordado no artigo “As Empresas Estatais, o Concurso Público e os Cargos em Comissão” (disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42539>, Acesso em 11/10/2019 – peça 73), motivo pelo qual é natural que não haja lei em sentido estrito que aborde tal questão, mas isso não significa que podem ser ignorados os procedimentos previstos na legislação, particularmente no Decreto 3.735/2001, para conceder vantagens aos funcionários das estatais, o que não foi observado pela Conab.

6.19. Nessa linha, não podem ser acolhidas as alegações apresentadas pela recorrente, devendo cessar o pagamento das incorporações concedidas administrativamente aos seus empregados.

CONCLUSÃO

7. Em face da análise das razões recursais apresentadas, concluiu-se que são irregulares as incorporações proporcionais e integrais realizadas pela Conab com base nas Resoluções Administrativas nºs 10/2011, 11/2011, 6/2013 e 14/2013, devendo cessar os pagamentos, pois não tem eficácia pro futuro, já que os normativos padecem de vício desde a origem por não ter sido observado, para criação de despesa de pessoal por empresa estatal, os procedimentos previstos na legislação de regência, sendo, portanto, nulos de pleno direito. Assim, não foram trazidos aos autos argumentos que detenham o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 2129/2018–TCU–Plenário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) orientar à Sefip que, no cumprimento do disposto no item 9.4. do Acórdão 2129/2018–TCU–Plenário, priorize a realização de fiscalizações nas estatais Siderbrás e Eletrobrás, de modo avaliar se foram concedidas incorporações irregulares em razão de exercício de função de confiança/cargo em comissão pelos seus empregados, representando ao Tribunal caso necessário; e
- c) cientificar a recorrente e os demais interessados do acórdão que vier a ser prolatado, 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.

2. O titular da unidade técnica se manifestou nos seguintes termos (peça 76):

Manifesto minha concordância com a essência das análises e conclusões lançadas na instrução precedente, bem assim com a proposta de negar provimento ao pedido de reexame em análise, especialmente por ter a Conab se desviado do rito procedimental a que estava obrigada por força do Decreto 3.735/2001 (art. 1º, caput e § 2º) e da Resolução 9/1996 do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – CCE. Ademais, quanto à matéria de fundo, por ter flexibilizado os requisitos para concessão da incorporação (menos de dez anos de exercício da função) sem respaldo em nenhum parâmetro normativo ou mesmo jurisprudencial.

2. Nada obstante, reputo útil suscitar as seguintes ponderações quanto à matéria de fundo (mérito da incorporação da gratificação referente a função de confiança).

3. A recorrente aduz que fundamentou a medida na Súmula 372, I, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), mesmo porque o Decreto-Lei 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho-CLT) era silente quanto ao específico ponto (art. 468). Referido enunciado sumular previa a dita incorporação quando “percebida a gratificação de função por dez ou mais anos pelo empregado” (grifou-se). O requisito temporal objetivo não permite interpretações. Portanto, revela-se absolutamente desamparada de fundamento jurídico válido a incorporação para aqueles empregados que exerceram função de confiança por menos de dez anos, como empreendeu a Conab em muitos casos.

4. De outro lado, cumpre discernir a situação dos que ocuparam referidas funções por mais de dez anos. Como bem destacado no voto que guiou a decisão recorrida, a Lei 13.467/2017 (cognominada Reforma Trabalhista), com vigência a partir de 11/11/2017, acresceu o § 2º ao art. 8º da CLT, vedando aos tribunais da Justiça do Trabalho a criação de obrigações não previstas em lei. E, especificamente quanto à matéria em debate, alterou substancialmente o art. 468 da CLT, passando a constar da lei expressamente que a retirada da função de confiança “com ou sem justo motivo, não assegura ao empregado o direito à manutenção do pagamento da gratificação correspondente, que não será incorporada, independentemente do tempo de exercício da respectiva função” (grifou-se). Note-se que o avanço interpretativo do TST consolidado em sua Súmula 372 deu-se precisamente em razão da lacônica redação anterior do art. 468. Portanto, parece cristalino que, a partir de 11/11/2017, ante o assertivo texto legal surgido, a incorporação pecuniária em apreço foi banida do universo jurídico regido pela CLT.

5. A despeito de, no caso em exame, ter havido, a nosso ver, vício insanável quanto aos procedimentos formais realizados pela Conab para a concessão da gratificação – o que, reafirmo, implica necessariamente proposta de negativa de provimento ao recurso –, considero oportuno apresentar nosso posicionamento a respeito da situação daqueles que, antes da entrada em vigor da Lei 13.467/2017, haviam preenchido as condições então prescritas no ordenamento jurídico vigente à época, em que, sabidamente, as súmulas do TST irradiavam considerável força normativa.

6. A esse respeito, destaco que o posicionamento do mencionado Tribunal Superior é no sentido de que a Lei 13.467/2017 não pode retroagir para afetar situações jurídicas consolidadas, concernentes à incorporação dos valores derivados do anterior exercício de função de confiança por um mínimo de dez anos. Vejam-se os seguintes julgados a título ilustrativo:

[...]. RESTABELECIMENTO DA GRATIFICAÇÃO RECEBIDA POR MAIS DE DEZ ANOS EM PERÍODO ANTERIOR À LEI 13.467/2017. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE SALARIAL. APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO. OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO IMPETRANTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 372 DO TST. 1 - Hipótese em que o mandado de segurança impugna ato que indeferiu o pedido de antecipação de tutela, o qual tinha por finalidade o restabelecimento do pagamento da comissão de função percebida por quase vinte anos. 2 - Supressão do pagamento das gratificações em decorrência da reversão ao cargo efetivo. 3 - Observa-se que os fatos constitutivos relativos à percepção da gratificação por período superior a dez anos ocorreram em data anterior à vigência da Lei 13.467/2017. Dessa forma, a questão deve ser solucionada de acordo com a legislação em vigor naquela época, ou seja, levando-se em consideração o disposto no art. 468 da CLT, sem a introdução do § 2º, e na Súmula 372, I, do TST. A alteração legislativa não alcança situações consolidadas, sob pena de afrontar os princípios básicos de direito intertemporal previstos nos arts. 5º, XXXVI, da Constituição Federal e 6º da LINDB. 4 - A incorporação de gratificação de função tem por escopo o princípio da estabilidade financeira. O empregado que conta por longos anos com rendimento adicional não pode ter parte de seu salário retirado abruptamente. 5 - Precedentes. Recurso ordinário conhecido e não provido (RO-21719-75.2018.5.04.0000, Subseção II Especializada em Dissídios Individuais, Relatora Ministra Delaíde Miranda Arantes, DEJT 04/10/2019).

[...] . GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO PERCEBIDA POR MAIS DE DEZ ANOS. DIREITO ADQUIRIDO À INCORPORAÇÃO. SÚMULA 372/TST. APLICABILIDADE. INOVAÇÕES

INTRODUZIDAS NA CLT PELA LEI Nº 13.467/2017. IRRETROATIVIDADE. TUTELA INIBITÓRIA. POSSIBILIDADE. A Lei nº 13.467/2017 não retroage para alcançar fatos ocorridos antes de sua vigência, nem seus efeitos futuros. Caso fosse intenção do legislador a aplicação das normas materiais da Reforma Trabalhista aos contratos em curso, o que implica retroatividade mínima, haveria norma expressa em tal sentido. A anomia quanto à vigência da Lei para esses contratos, entretanto, inviabiliza a aplicação imediata pretendida. Na hipótese de exercício de função gratificada superior a dez anos é vedada a supressão ou redução da respectiva gratificação, salvo se comprovada a justa causa, em observância aos princípios da estabilidade econômico-financeira e da irredutibilidade salarial. Inteligência da Súmula 372/TST. Agravo de instrumento conhecido e desprovido (AIRR-922-45.2017.5.12.0015, 3ª Turma, Relator Ministro Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, DEJT 04/10/2019).

6. Segundo referida linha interpretativa, haveria margem para considerar a data de 11/11/2017 (vigência da Lei 13.467/2017) como marco temporal para aferir a pertinência da multicitada incorporação pecuniária (exercício anterior de função de confiança por, no mínimo, dez anos). Embora não por idênticos fundamentos, a plausibilidade da incorporação pelo exercício de função de confiança por mais de dez anos foi defendida nestes autos pela i. representante do Ministério Público junto ao TCU, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (Parecer à peça 30).

7. Por fim, proponho sutil ajuste no item “b” da proposta de encaminhamento contida na instrução precedente, considerando que a empresa estatal Siderurgia Brasileira S.A. (Siderbras) aparentemente encontra-se já liquidada.

8. De tudo exposto, sem prejuízo das reflexões antes suscitadas, respeitosamente formulo a seguinte proposta de encaminhamento:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) informar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) quanto ao teor do relato trazido aos autos por meio do recurso da Conab (peça 62), aludindo a irregularidades similares às constatadas nestes autos na empresa Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobrás;
- c) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à recorrente e aos demais órgãos/entidades interessados.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) contra o Acórdão 2.129/2018-Plenário, exarado em representação formulada pelo órgão de controle interno do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), acerca da ilegalidade no pagamento de funções comissionadas aos empregados da empresa, com fundamento nas Resoluções Administrativas 10/2011, 11/2011, 6/2013 e 14/2013.

A decisão recorrida determinou à Conab que adotasse providências necessárias à anulação das incorporações ilegais de funções aos salários de 356 empregados, garantindo-lhes o exercício do contraditório e da ampla defesa.

No recurso, em síntese, a empresa defende a continuidade do pagamento das incorporações concedidas, de forma recalcitrante à deliberação do Tribunal, e informa a revogação das resoluções ilegais, com a consequente não produção de efeitos para novos benefícios.

Alega não procederem as conclusões do Tribunal, sobre ausência de previsão orçamentária e autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, considerando o teor das leis de matéria orçamentária e do Decreto-Lei 200/67, que confere autonomia e direção de política de pessoal às estatais.

Argumenta que a Companhia se sujeita às regras contidas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e aos comandos sumulares da Justiça do Trabalho, especialmente ao Enunciado de Súmula 372

do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que autoriza a incorporação de funções. Ainda cita o artigo 468 da CLT e a Súmula 51 do TST, segundo os quais o empregado teria direito adquirido à norma que lhe é mais favorável com o objetivo de fundamentar a manutenção das incorporações.

Considera que o Tribunal, ao afastar a jurisprudência trabalhista, feriu preceitos basilares do Direito, como o princípio da separação dos poderes e o da irredutibilidade salarial. Nesse sentido, argui que a manutenção da decisão guerreada resultará em passivo trabalhista capaz de onerar os cofres públicos mais do que a manutenção dos pagamentos.

Por fim, defende a ocorrência da decadência para revisão dos atos praticados há mais de oito anos e se insurge quanto à determinação para que a empresa garanta o contraditório e a ampla defesa aos empregados, tendo em vista que o TCU emanou a decisão desfavorável. Afirma que essa deliberação vai de encontro à Súmula Vinculante 3 da Suprema Corte.

A Serur opinou por conhecer e negar provimento ao recurso.

Ratifico o conhecimento do recurso, conforme despacho que proferi à peça 70.

Quanto ao mérito, mantenho meu anterior entendimento e adoto o parecer de boa lavra da unidade técnica, como razões de decidir, sem prejuízo das observações que teço a seguir.

A decisão recorrida, da relatoria do ministro Augusto Nardes, tornou indene de dúvidas a ilegalidade das resoluções, atinentes às incorporações irregulares de funções. A conduta irregular da empresa reside na não observância do Decreto 3.735/2001, que exige autorização prévia do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão para o aumento das despesas de pessoal das empresas públicas dependentes, com a devida demonstração da existência de dotação orçamentária suficiente para abrigá-las, em consonância com o artigo 169 da Constituição Federal.

Sobre padecer, portanto, desse grave vício de origem, também ocorreu afronta à Resolução 9/1996, do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (CCE), que estabeleceu que os dirigentes das empresas públicas promovessem alterações nos regulamentos internos de pessoal e planos de cargos e salários, com vistas a excluir dispositivos que estabelecessem incorporação à remuneração de gratificação de cargo em comissão ou de função gratificada.

Após as incorporações ilegais de funções aos salários de 356 empregados, a Conab simplesmente revogou as normas em que para tanto se escudava. Se as normas citadas não eram irregulares, qual o porquê da “revogação”. Na verdade, tratava-se de normas ilegais que deveriam ter sido anuladas.

Dessa forma, não procedem os argumentos sobre autonomia da Conab, empresa dependente do Tesouro, e sua suposta suficiência orçamentária, pois as disposições do Decreto-Lei 200/67 impõem a necessária observância de procedimentos previstos em várias normas infringidas.

A demonstração de suficiência orçamentária deveria e não foi submetida, à época, ao MPOG, que, por sua vez, deveria previamente autorizar o aumento das despesas de pessoal. Ademais, o próprio Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest) estabeleceu a exclusão das incorporações ainda em 1996.

A Conab é empresa dependente do Tesouro Nacional, não segue o regime celetista puro, pois é obrigada a observar normativos de direito público, especialmente os referentes à utilização de recursos federais, pelos quais concorrem as mais variadas despesas e necessidades públicas. Daí uma das razões para que atos que incrementam as despesas de pessoal estejam sujeitos ao escrutínio do Poder Executivo.

A presente representação, pela prática de atos ilegais, com dano ao Erário, é proveniente do controle interno do Ministério supervisor da Conab e, por diversas vezes, antes da atuação desta Corte, a empresa foi alertada pela Controladoria-Geral da União, Consultoria Jurídica do Ministério e pelo Dest sobre as irregularidades praticadas. Mesmo assim, manteve o pagamento das incorporações.

Evidente que atos de controle externo deste naipe, que guardam a legalidade e a moralidade administrativa, coibindo atos ilegais, enfrentam séria oposição de sindicatos e de todos os beneficiados com os atos irregulares, que lhes acarretaram, para si e para seus associados, gigantescos benefícios

financeiros ao longo dos anos, absolutamente incondizentes com a legislação em vigor e com o momento detrimetoso do País. Daí se explica a recalcitrância no atendimento do acórdão do TCU.

Sendo assim, não há reparos a serem feitos na decisão recorrida, quanto à não aplicação automática da Súmula 372 do TST. O Tribunal atuou com base no princípio da independência das instâncias e garantiu a observância das normas que buscam assegurar a regular aplicação dos recursos públicos, conforme a literalidade de sua missão constitucional.

Verifico, ainda, que a Conab nem mesmo respeitou a citada súmula 372, uma vez que parte das incorporações foi concedida a empregados que não tinham dez anos ou mais de exercício nas funções. Para esses casos, os argumentos sobre a eventual existência de incorporações proporcionais em outras empresas não podem justificar a manutenção das ilegalidades na Conab. Ao contrário, demandam a verificação de todos os fatos arguidos, medida já adotada pela decisão recorrida, atinente à realização de fiscalizações em outras empresas estatais.

Para os casos em que o período de comissionamento era igual ou superior a dez anos, considero, assim como o acórdão recorrido, que cabe à Justiça do Trabalho decidir sobre a aplicação do Enunciado de Súmula 372 do TST e outros dispositivos de leis e normas trabalhistas. O TCU, até mesmo em homenagem às prerrogativas do Poder Judiciário, não deve reconhecer a aplicação dessa jurisprudência em situações que não observaram a legislação sobre a devida aplicação dos recursos públicos.

Sendo assim, afasto os argumentos sobre ofensa ao princípio da separação dos Poderes e jurisprudência, leis, normas e preceitos da Justiça do Trabalho.

Despiciendas, inteiramente, as alegações sobre o TCU ocasionar passivos trabalhistas. Admiti-las significa assumir que esta Corte, por sua própria atuação fiscalizatória, pode causar danos, ou seja, causar danos pelo cumprimento do seu dever. Em decorrência, deveria deixar de exercer suas competências constitucionais, mesmo diante de atos flagrantemente ilegais, em razão da possibilidade de a Justiça do Trabalho decidir de forma controversa, o que carece totalmente tanto de juridicidade, como de lógica e razoabilidade. Ademais, a concretização de passivos é absolutamente incerta, pois depende de os interessados acionarem o Poder Judiciário e das análises e conclusões obtidas pelos magistrados, que se presumem em consonância com a lei e com o interesse público.

Ainda sobre a legislação trabalhista, como expressamente apontado pela unidade instrutiva, em que pese sua reforma ser posterior aos atos objeto deste processo, importante consignar que a Lei 13.467/2017 estabeleceu que Súmulas e outros Enunciados de jurisprudência editados pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelos Tribunais Regionais do Trabalho não podem criar obrigações não previstas em lei.

Aliás, do artigo 468 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), passou a constar que a retirada de função de confiança “com ou sem justo motivo, não assegura ao empregado o direito à manutenção do pagamento da gratificação correspondente, que não será incorporada, independentemente do tempo de exercício da respectiva função”.

No que se refere à decadência, a Jurisprudência desta Corte é no sentido de que as disposições do artigo 54 da Lei 9784/1999 não se aplicam aos processos de controle externo, que possuem regramento próprio, com fundamento em competência constitucional.

Consequentemente, não se pode arguir decadência quanto aos casos em que os jurisdicionados dão cumprimento às decisões do controle externo proferidas para a correção de ilegalidades, como no presente processo (Acórdão 44/2019-Plenário).

A propósito, o Tribunal determinou à Conab a anulação das incorporações, dispensando o ressarcimento das quantias até então recebidas pelos empregados, com fundamento no Enunciado de Súmula 249, que talvez deva ser objeto de reestudo pelo Tribunal, em vista das consequências para o Erário que acarreta, diante de atos ilegais.

Por fim, não é possível acolher as alegações da recorrente para que o contraditório e ampla defesa dos empregados beneficiados com as incorporações ilegais ocorra no âmbito do Tribunal, tendo em vista que, neste processo, o TCU está exercendo a jurisdição objetiva, que envolve a entidade da



Administração Pública e não seus empregados. A defesa deve ser amplamente garantida pelo Tribunal nos eventuais casos concretos que lhe forem submetidos.

Por todo o exposto, nego provimento ao pedido de reexame interposto pela Conab e voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à apreciação do Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2814/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.903/2015-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I Pedido de Reexame (Representação)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Companhia Nacional de Abastecimento (26.461.699/0001-80)
 - 3.2. Recorrente: Companhia Nacional de Abastecimento (26.461.699/0001-80).
4. Órgão/Entidade: Companhia Nacional de Abastecimento.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).
8. Representação legal:
 - 8.1. Alessandra Almeida Brito (20.594/OAB-DF) e outros, representando Companhia Nacional de Abastecimento.
9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido pedido de reexame interposto por Companhia Nacional de Abastecimento contra o Acórdão 2.129/2018 - Plenário.

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, em:

 - 9.1. conhecer do pedido de reexame e negar-lhe provimento;
 - 9.2. ordenar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do Tribunal de Contas da União que acompanhe o desdobramento de eventuais ações judiciais acerca das incorporações de funções concedidas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e, em caso de decisões favoráveis, instaure as correspondentes tomadas de contas especiais contra os gestores da empresa causadores do prejuízo ao Erário;
 - 9.3. dar ciência desta deliberação à recorrente.
10. Ata nº 40/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2814-40/20-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.



GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 006.789/2014-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (extinta)

Responsáveis: Érico Nogueira de Sousa (029.635.836-30); Gustavo Lemos Petta (221.202.198-42); Rovilson Sanches Portela (693.002.831-20); União Nacional dos Estudantes (29.258.597/0002-31); Walberto Fonseca de Araújo Júnior (021.866.494-03).

Representação legal: Michel Costa Carvalho (22.062/OAB-PB) e outros, representando Walberto Fonseca de Araújo Júnior; Paula Costa (194.573/OAB-SP), João Adolfo Maciel Monteiro (103236/OAB-PE) e outros, representando Gustavo Lemos Petta, Érico Nogueira de Sousa Rovilson Sanches Portela e União Nacional dos Estudantes.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. REALIZAÇÃO DA 4ª BIENAL DE ARTE E DE CULTURA DA UNE. ATIVIDADE DE CULTURA E ARTE. SAQUES DE PARTE DOS RECURSOS DA CONTA ESPECÍFICA DO CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA QUASE TOTALIDADE DAS AÇÕES. APRESENTAÇÃO DE COMPROVANTES DE DESPESAS FORA DAS CIDADES PREVISTAS NO PLANO DE TRABALHO. COMPROVANTES DE DEPÓSITO E DE TRANSFERÊNCIAS BANCÁRIAS EM DINHEIRO PARA CONTA DE TERCEIROS. PAGAMENTOS NÃO SUPOSTADOS POR DOCUMENTOS FISCAIS E PAGAMENTOS SEM A DEVIDA CORRESPONDÊNCIA COM OS SAQUES EFETUADOS NA REFERIDA CONTA CORRENTE. CITAÇÃO DA CONVENIENTE E DOS DIRIGENTES DA ENTIDADE. REJEIÇÃO DE GRANDE PARTE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTAS.

RELATÓRIO

Início este Relatório pela transcrição da penúltima instrução de mérito elaborada por auditor da então Secex/RJ (peça 113), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 114 e 115), assim como do representante do Ministério Público que atua junto ao TCU (peça 116):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (MinC/SE), responsabilizando a União Nacional dos Estudantes (UNE), o Sr. Gustavo Lemos Petta, ex-Presidente, e os Srs. Rovilson Sanches Portela, Érico Nogueira de Sousa e Walberto Fonseca de Araújo Júnior, ex-Tesoureiros da entidade, em decorrência da impugnação de despesas no valor histórico de R\$ 771.711,54, realizadas com recursos do Convênio 411/2004 (Siafi 521979), oriundos do Fundo Nacional da Cultura (FNC)/Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). O referido convênio foi celebrado entre a União Federal, representada pelo Ministério da Cultura (MinC), e a UNE, tendo por objeto o apoio a atividades culturais, incluindo a manutenção dos Centros Universitários de Cultura e Arte (Cuca) em São Paulo, Paraná e Campina Grande, e as atividades preparatórias da IV Bienal de Arte e Cultura da UNE (peça 1, pp 70-88 e 378-382).

HISTÓRICO

2. Das instruções antecedentes (peças 4, 5, 43 e 44), resultou promovida a citação solidária dos responsáveis, para apresentação de alegações de defesa ou para o ressarcimento do valor total impugnado aos cofres da União, atualizado monetariamente (peças 50, 51, 52, 66, 75, 81 e 98). As irregularidades abaixo relacionadas, motivadoras da impugnação das despesas do convênio, foram levantadas pelas áreas técnicas do MinC e encontram-se relatadas no Parecer Financeiro 223/2012-CPCON/CGEX/SPOA da Secretaria Executiva do MinC (peça 1, pp 253-268):

- a) pagamentos efetuados mediante saques diretamente na agência;
- b) contratação de diversas empresas (doze empresas) sem licitação;
- c) fases do relatório físico divergentes do Plano de Trabalho, com acréscimos, diminuições e supressões



nas etapas previstas e inclusões de etapas não previstas;

d) ausência de identificação do título e do número do convênio nas Notas comprovantes de diversas empresas fornecedoras (23 empresas);

e) não apresentação do bilhete de passagem da Bali Viagens Turismo e Rep. Ltda. no valor de R\$ 143.970,70;

f) não apresentação da Nota Fiscal de Herbert Luca - ME CNPJ 04.639.228/0001-87, no valor de R\$ 3.750,00;

g) não discriminação dos serviços nas Notas Fiscais 218 da LCM, 215 da D. Monteiro e 458 da L&S Comunicações;

h) não aplicação financeira dos recursos do convênio, em desacordo com a alternativa de aplicação para prazos inferiores a 30 dias (art. 20, § 1º, II da IN STN 01/1997);

i) saldos financeiros remanescentes não devolvidos no valor de R\$ 903,13 (artigo 21, § 6º, da IN/STN 01/1997);

j) despesas com tarifas de manutenção e DOC/TED no valor de R\$ 816,40; e

k) contratações serviços e materiais em desacordo com as atividades empresariais descritas no cadastro da Receita Federal e outras inconsistências.

3.Regularmente citados, os responsáveis compareceram ao processo com as alegações de defesa analisadas a seguir. As alegações de defesa dos Srs. Rovilson Sanches Portela, Érico Nogueira de Sousa, e Gustavo Lemos Petta foram inicialmente autuadas de forma individualizada (peças 41, 57 e 91) e, posteriormente, esses mesmos responsáveis apresentaram suas alegações em conjunto com a União Nacional dos Estudantes (peças 97, 99, 100, 101 e 108). As referidas alegações de defesa guardam teor semelhante, exceto pelo capítulo concernente ao “Entendimento Consolidado no TCU em Relação às Entidades Estudantis” (peça 91, pp 21-27, e peça 97, pp 20-25), o qual não consta das alegações individuais dos Srs. Rovilson Sanches Portela e Érico Nogueira de Sousa. O Sr. Walberto Fonseca de Araújo Júnior apresentou suas alegações de defesa em separado (peça 67).

EXAME TÉCNICO

Alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Walberto Fonseca de Araújo Júnior:

4.O Sr. Walberto Fonseca de Araújo Júnior ingressou tempestivamente com sua peça de defesa, alegando, inicialmente, que, embora tenha, na qualidade de Primeiro Tesoureiro da UNE, assinado o Convênio 411/2004 celebrado com o MinC, não participou da gestão do referido convênio; que exerceu a função de Primeiro Tesoureiro da UNE no período de 9/7/2003 a 31/8/2005; que permaneceu na entidade até cerca de um mês após a liberação dos recursos ocorrida em 22/7/2005; que, quase uma década após a sua gestão, estão lhe imputando fatos e despesas relativas a um período em que sequer participou ou teve conhecimento, uma vez que já não participava da gestão da UNE; e que a UNE é pessoa jurídica distinta, não se confundindo com as pessoas de seus membros, devendo apenas a entidade figurar no polo passivo do processo.

5.Prosseguiu em sua defesa alegando que há limitação ao exercício do seu direito de defesa, eis que não estão anexados aos autos os documentos que serviram de base para a responsabilidade que lhe foi imputada; que desde a sua saída da UNE não tem acesso aos documentos daquela entidade; que não foram anexados ao processo extratos bancários, notas fiscais, processos licitatórios ou quaisquer documentos com os elementos necessários à apresentação de suas justificativas; que restaram comprometidos os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, não havendo elementos suficientes no processo que lhe permitam verificar a legalidade das imputações impostas pelo TCU; que, por não fazer parte da gestão, não lhe pode ser imputado deveres de prestação de contas à época do fim do convênio; e que não foi chamado ou notificado a apresentar justificativas quando da elaboração do processo de Tomada de Contas Especial, em flagrante violação ao devido processo legal.

6.Adiante, o responsável transcreveu o art. 10, inciso I, da Instrução Normativa-TCU 71/2012, que trata dos elementos obrigatórios que devem acompanhar o Relatório do Tomador das Contas, afirmando que não foram observados os princípios previstos nas considerações introdutórias a essa mesma norma, quais sejam, os princípios da racionalidade administrativa, do devido processo legal, da economia processual, da celeridade, da ampla defesa e do contraditório. Transcreveu também o art. 2º da Lei 9.784/1999 (Processo Administrativo), referindo-se aos princípios legais a que estão sujeitos a Administração Pública e o processo administrativo.

7.O responsável concluiu suas alegações de defesa requerendo (peça 67, pp 4-5):

a) O conhecimento da presente justificativa com a finalidade de conceder-lhe total provimento;

b) A exclusão do Sr. Walberto do presente processo, eis que só participou da gestão da UNE durante um



mês após a liberação dos recursos;

c) O reconhecimento do cerceamento de defesa em razão da falta de acesso aos documentos ensejadores da imputação, bem como o reconhecimento da nulidade causada pela violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa no âmbito da Tomada de Contas Especial que originou o presente processo.

8.O responsável anexou às suas alegações cópia da Ata de Posse da Diretoria Eleita no 49º Congresso da UNE e cópia de ato de subestabelecimento outorgado pela Sra. Erika Manuella Andrade Campos, advogada (OAB/10.830), ao Sr. José Nelson Vilela Barbosa Filho, advogado (OAB/PE 16.302) (peça 67, pp 6-15).

Análise das alegações de defesa do Sr. Walberto Fonseca de Araújo Júnior:

9.As atas de posse das diretorias eleitas no 48º e no 49º Congresso da UNE revelam que o Sr. Walberto exerceu a função de Primeiro Tesoureiro da UNE no período de 9/7/2003 a 31/8/2005 (peça 1, pp 24-34 e 338-354, e peça 67, pp 6-14).

10.O processo registra que, juntamente com o Sr. Érico Nogueira de Sousa, o Sr. Walberto, assinou termo do Convênio 411/2004-MinC/SE como Primeiro Tesoureiro representante da UNE, assumindo, em nome da Conveniente, os deveres e obrigações previstos na Lei de Diretrizes Orçamentária em vigor, no Decreto 93.872/1986, na Lei 8.313/1991 (Pronac), na Lei 8.666/1993, na Instrução Normativa IN/STN 1/1997, e nas cláusulas conveniais (peça 1, pp 70-86).

11.As ordens bancárias 2005OB901402 a 2005OB901410 atestam a liberação da totalidade dos recursos conveniais em 22/7/2005, no valor de R\$ 772.906,50, depositados na conta corrente 20.079-4, da Agência 1537-7 do Banco do Brasil S.A., e os extratos bancários dessa mesma conta registram, em 31/8/2005, o saldo de R\$ 256.821,77, após diversas retiradas referentes a saques contra recibos, transferências eletrônicas (TED e DOC), tarifas e CPME, no valor total de R\$ 516.084,73, (peça 1, pp 90-106, e peça 99, pp 60-95). Desse modo, contrariamente às alegações do responsável, as informações do processo denotam que o Sr. Walberto ocupou formalmente a função de Primeiro Tesoureiro durante o período em que foram utilizados 66,77 % dos recursos federais repassados à UNE por conta do Convênio 411/2004-MinC/SE.

12.Consta também do processo a comunicação do MinC efetivada por meio do Ofício 593/2012-SPOA/SE/MinC, informando ao Sr. Walberto sobre a rejeição da prestação de contas do convênio, solicitando o ressarcimento da quantia devida no prazo de dez dias com vistas à regularização da situação perante o órgão concedente e alertando sobre a instauração de processo de TCE caso não sejam atendidas as diligências. O ofício de comunicação foi entregue pelos correios no endereço do responsável em 13/12/2012, mediante Aviso de Recebimento (peça 1, pp 277-280 e 292). Assim sendo, não prospera a alegação de que o responsável não foi chamado ao processo durante a fase de instauração da TCE pelo MinC. Acerca do necessário chamamento ao processo, em respeito ao princípio do devido processo legal, cabe acrescentar que, ainda que, de fato, o defendente não tivesse a oportunidade de se defender na fase interna da TCE, foi-lhe dado, no presente processo o direito ao exercício do contraditório e da ampla defesa, conforme entendimento pacífico neste Tribunal (Acórdão 653/2017-TCU-2ª Câmara – Relator Ministro Augusto Nardes).

13.No que tange à imputação do dever de prestar contas ao responsável, cabe informar que tal obrigação é decorrente do disposto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal:

Art. 70 (...)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998).

14.Por fim, quanto à alegação sobre a ausência dos elementos necessários à apresentação das justificativas do responsável, constata-se que, de fato, ao tempo da manifestação do Sr. Walberto (abril de 2015 - peça 67), não se encontravam nos autos os extratos bancários, notas fiscais e processos licitatórios, cabendo observar que a UNE não realizou licitações (tópico 2, “b” desta instrução). Todavia, já constavam do processo os documentos utilizados para demonstração da ocorrência do dano, consubstanciados nos pareceres das áreas técnicas do MinC e da Controladoria Geral da União (CGU/PR), expedidos nas fases de fiscalização da execução do objeto e de análise da prestação de contas, conforme a exigência do art. 10, § 1º, alínea “a”, da IN-TCU 71/2012:

Art. 10. O processo de tomada de contas especial será composto pelos seguintes documentos:

I - relatório do tomador das contas, que deve conter:

(...)

§ 1º O relatório a que se refere o inciso I deste artigo deve estar acompanhado de cópias:



a) dos documentos utilizados para demonstração da ocorrência de dano;

15. Deve-se ressaltar que os aludidos pareceres das áreas técnicas do MinC e da CGU/PR (Informação 86/2008-CPCON/CGCON/CGI, Informação 171/2008-CPCON/CGCON/CGI, Parecer Técnico de 23/12/2010, Nota Técnica 1980-DR/CUT/DR/SFC/CGU/PR de 21/9/2012 e Parecer Financeiro 223/2012-CPCON/CGEX/SPOA - peça 1, pp 140-150, 168-176, 206-210, 213-251 e 253-269) não foram desqualificados ou desconstituídos pelos defendentes, por meio da comprovação do regular emprego dos recursos federais no objeto convenial.

16. Remanesce, portanto, a responsabilidade do Sr. Walberto Fonseca de Araújo Júnior, e o dano causado ao Erário em decorrência da não comprovação do emprego e da boa e regular utilização dos recursos do Convênio 411/2004-MinC/SE repassados à UNE, devendo-se limitar tal responsabilidade ao valor convenial utilizado no período de 22/7/2005 a 31/8/2005, durante a gestão desse responsável, para fins de condenação em débito, solidariamente com os demais responsáveis, pela quantia original de R\$ 516.084,73, corrigida e acrescida dos encargos legais, sem prejuízo da aplicação ao responsável da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Alegações de defesa apresentadas pela União Nacional dos Estudantes e pelos Srs. Gustavo Lemos Petta, Rovilson Sanches Portela e Érico Nogueira de Sousa

17. Os defendentes alegaram, preliminarmente, que há ilegitimidade passiva das pessoas físicas indigitadas no processo, uma vez que não são mais dirigentes da UNE desde o ano de 2007 e a entidade tem seus representantes legais devidamente constituídos; que as competências fixadas no estatuto da UNE são de caráter genérico; que, segundo a jurisprudência do TRF-1 (AC 4390 MG 0004390-52.007.4.01.9199) e do STJ (REsp 1007692 RS 2007/0268059-6), a responsabilidade decorrente do processo é inteiramente da UNE, cabendo-lhe a execução do projeto e a prestação de contas do convênio; que a prestação de contas foi entregue, não havendo razão para reprovação; que os ex-dirigentes eram, naquela ocasião, estudantes universitários sem conhecimento técnico específico para prestar as contas com todos os pormenores técnicos; que o objetivo social do convênio foi alcançado; e que, apesar de existir um corpo diretor da UNE com funções específicas, as decisões de vulto são tomadas pelas instâncias deliberativas. Os defendentes reproduziram ainda excerto do voto proferido pelo Relator Ministro José Múcio Monteiro no julgamento do processo TC 000.372/2011-0 (Acórdão 5944/2012-TCU-1ª Câmara) e do entendimento externado no Acórdão 156/2001-2ª Câmara, Relator Ministro Bento José Bugarin, além de outro texto não identificado (peça 97, pp 2-6).

18. Em seguida, após uma síntese da questão tratada no processo, os defendentes repisaram a alegação de que o projeto cumpriu o seu objeto, reproduzindo parcialmente trecho do Parecer Técnico quanto à Execução Física e à Avaliação dos Resultados do Projeto/Convênio (peça 1, pp 206-208); que, nos termos do art. 70 da Constituição Federal, a fiscalização do Controle Externo observa não somente à legalidade formal, mas atende também à economicidade e à legitimidade, referindo-se à doutrina administrativa e à ausência de hierarquia entre os princípios balizadores da Administração Pública previstos no art. 37 da CRFB; que, ainda sobre a relevância do cumprimento do objeto, o TCU tem decidido levando em conta, além do princípio da legalidade, os demais princípios constitucionais e administrativos, referindo-se aos Acórdãos 363/2005-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo, 211/2006-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, 3631/2008-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Raimundo Carreiro, e 559/2011-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes. Nesse ponto, os defendentes prosseguiram em considerações acerca do alcance do projeto e dos seus aspectos finalísticos e sociais (peça 97, pp 6-12).

19. A respeito das irregularidades apontadas na TCE, os defendentes alegaram que os pagamentos realizados diretamente por meio de saques na agência bancária demonstram a destinação dos recursos e sua aplicabilidade; que a falta de identificação do convênio nas notas fiscais, tratando-se de excessivo rigor tecnicista, não deve ser considerada; que não há demonstração de prejuízo para o Erário ou violação ao art. 8º da IN-STN 1/1997; que não cabe o questionamento sobre cupons fiscais emitidos por empresas com sede em cidades sem relação com o objeto, visto que o projeto diz respeito a todo o território nacional; que não houve fracionamento porque as despesas foram de natureza diversa e não poderiam ser reunidas em um único objeto licitatório; que as despesas foram de baixos valores, enquadrando-se no art. 24 da Lei 8.666/1993; que a UNE é entidade particular sem fins lucrativos e não está incluída no elenco do art. 1º da Lei 8.666/1993, não lhe sendo exigido realizar licitação pública, sujeitando-se apenas aos princípios delimitados no art. 3º dessa mesma Lei, conforme o art. 11 do Decreto 6.170/2007; que a entidade cumpriu os princípios reguladores e o objeto do contrato; que não há indício de desvio de finalidade ou de conduta na utilização dos recursos; e que a entidade realizou cotações prévias, aceitas quando da aprovação do projeto pelo MinC, e os gastos foram executados em



conformidade com as tabelas apresentadas no projeto. Os responsáveis reproduziram ainda excertos dos Acórdãos 2255/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, 2334/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 1907/2012-TCU-Plenário, Relator Ministro José Jorge, e 2087/2012-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e solicitaram a análise de novos elementos (peça 97, pp 12-19).

20. Por derradeiro, os defendentes reproduziram vários excertos com entendimentos do TCU sobre as entidades estudantis, apresentando suas considerações finais e requerendo à E. Corte nos seguintes termos (peça 97, pp 20-26):

1- Seja conhecida a presente justificativa/defesa para dar-lhe provimento, servindo a presente Defesa para complementar e se somar as outras defesas já apresentadas, devendo este Tribunal considerar todas as demais;

2- Sejam analisados os novos materiais que esclarecem de forma mais organizada, e em conformidade com os preceitos defendidos nessa peça, os gastos realizados na execução do convênio 411/2004;

3- Seja julgada regulares as contas, ou mesmo regulares com ressalvas, dando-lhes integral quitação.

21. Acompanham as alegações de defesa, em anexos, procuração do Sr. Gustavo Lemos Petta em favor de seus advogados e reprodução de diversos acórdãos do TCU (peça 91, pp 29-42), e dois requerimentos dos responsáveis para juntada de documentos diversos, conforme relação, e para juntada de novo Relatório de Execução Física-Financeira (peças 99, 100, 101 e 108).

Análise das alegações de defesa da União Nacional dos Estudantes e dos Srs. Gustavo Lemos Petta, Rovilson Sanches Portela e Érico Nogueira de Sousa

22. A alegação preliminar sobre a ilegitimidade passiva dos ex-dirigentes da UNE desmorona perante o comando da regra constitucional (art. 70, parágrafo único, da CRFB), não se aplicando ao caso concreto, a jurisprudência judiciária invocada, a respeito do redirecionamento de execuções fiscais e acerca da apuração de responsabilidade por ato ilícito (AC 4390 MG 0004390-52.007.4.01.9199/TRF-1 e REsp 1007692 RS 2007/0268059-6/STJ).

23. A prestação de contas foi reprovada pelo Concedente com base no conjunto de análises efetuadas sobre a documentação e sobre as justificativas apresentadas pela Conveniente, cujas conclusões restaram resumidas no Parecer Financeiro 223/2012-CPCON/CGEX/SPOA (peça 1, pp 253-269), tendo, o órgão técnico-financeiro do MinC, concluído que as justificativas não elidiram as irregularidades/impropriedades constatadas e que a Conveniente não apresentou os documentos e os demais elementos capazes de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos. Dentre os documentos apresentados pela Conveniente encontra-se o comprovante da Guia de Recolhimento à União (GRU), no valor de R\$ 1.194,96, efetuado em 9/12/2008, referente à devolução de saldos financeiros remanescentes (peça 1, pp 182 e 268).

24. Desse modo, não obstante as alegações sobre o cumprimento do objeto convenial, os responsáveis não demonstraram a efetiva utilização dos recursos recebidos no pagamento das aquisições previstas no Plano de Trabalho integrante do Convênio 411/2004-MinC/SE, uma vez que esses recursos foram retirados da conta específica por meio de saques na agência bancária sem a identificação do seu destino, cabendo, por oportuno, reproduzir trecho do Parecer Financeiro 223/2012-CPCON/CGEX/SPOA acerca da necessidade de estabelecer-se o nexo de causalidade entre a despesa e a fonte dos recursos (peça 1, pp 257-258):

Ainda, sobre o assunto, cumpre salientar que os atos da Administração são formais e devem se pautar pela transparência, razão pela qual a inobservância as regras pactuadas, principalmente ao sacar os recursos em espécie, a conveniente incorreu em irregularidade grave contrariando o disposto no artigo 20, da IN/STN/Nº 01/1997, inviabilizando a verificação do nexo de causalidade existente entre a despesa e a fonte dos recursos. Nesse sentido, o Acórdão 2.318/2008 - Plenário do Tribunal de Contas da União, abaixo transcrito:

“Trata-se de **procedimento absolutamente inaceitável**, pois inviabiliza a verificação do nexo de causalidade necessário existente entre a despesa e a fonte dos recursos. Nestes casos, não existe uma mínima certeza se os recursos foram efetivamente pagos aos credores ou desviados para outras finalidades.

Aliás, o art. 20 da IN/STN nº 01/97 dispõe que a '**movimentação realiza-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor**'.” (Grifo nosso).

25. As obrigações conveniais assumidas pela UNE eram do conhecimento dos ex-dirigentes da UNE, e encontram-se registradas desde a origem no Termo de Convênio e no respectivo Plano de Trabalho, abrangendo os deveres e obrigações previstos na respectiva LDO, no Decreto 93.872/1986, no art. 4º, § 7º, da Lei 8.313/1991 (Pronac), na Lei 8.666/1993, na Instrução Normativa IN/STN 1/1997, e nas cláusulas conveniais

(peça 1, pp 38-64 e 70-86). O art. 116 da Lei 8.666/1993 é taxativo quanto à aplicabilidade das disposições dessa lei, no que couber, aos convênios. Contudo, ao utilizar os recursos do Convênio 411/2004-MinC/SE, os ex-dirigentes da UNE não adotaram as providências e os cuidados que lhes eram exigidos no trato com o dinheiro público, afrontando os princípios licitatórios da legalidade, da impessoalidade e da economicidade previstos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e, tratando-se de entidades privadas sem fins lucrativos, exigidos pelo art. 11 do Decreto 6.170/2007. Assim, a profusão de falhas verificadas na prestação de contas (tópico 2 desta instrução) aponta para a não comprovação da utilização regular dos recursos recebidos nas finalidades do convênio.

26. Da mesma forma, os documentos anexados à defesa dos responsáveis (peças 99, 100, 101 e 108) não se mostraram suficientes para elidir as falhas apontadas na TCE, a exemplo dos comprovantes de pagamento com datas anteriores ao ingresso dos recursos convencionais na conta específica e a falta de correspondência desses pagamentos com os saques efetuados (peça 99, pp 60-95, 105, 114-124, 153-158, 161-167, 190-196 e 227-232). Também o demonstrativo de conciliação bancária foi apresentado de forma sintética, não identificando a correspondência dos eventos de pagamento com as retiradas de valores constantes dos extratos bancários da conta específica do convênio (peça 99, pp 33 e 60-95). Assim sendo, os elementos documentais apresentados pelos defendentes apenas reforçam as conclusões dos pareceres técnicos do Órgão Concedente, no sentido da não aprovação das contas, havendo indícios de que, ao menos em parte, tais elementos foram anteriormente encaminhados, em 23/12/2008, por ocasião da prestação de contas (peça 99, p 100).

27. A respeito dos excertos de deliberações do TCU em relação às entidades estudantis (peça 97, pp 20-25), cabe observar que, em parte dessas deliberações, houve a comprovação das despesas com documentação considerada satisfatória. As demais alegações, sobre a falta de conhecimento técnico por parte dos responsáveis, também não justificam o descumprimento das obrigações assumidas ou o desatendimento às normas e princípios balizadores do convênio. Admitir a aplicação desse entendimento, de modo generalizado, aos convênios celebrados com entidades estudantis seria o mesmo que tornar inaplicável, para essas entidades, as normas que gerem convênios. Seria conceder tratamento privilegiado a estudantes apenas por serem inexperientes. Ora, se são inexperientes a ponto de não serem capazes de cumprir a obrigação constitucional com o preparo de uma prestação de contas dos recursos recebidos, então também não podem gerir recursos públicos convencionais. A legislação civil define objetivamente a idade de quem é capaz ou não para cumprir obrigações e responder por elas. Assim, a pouca experiência poderia ser, na melhor das hipóteses, uma situação atenuante para a quantificação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, mas não uma circunstância excludente da responsabilidade pelo débito.

28. Finalmente, importa salientar que os responsáveis Érico Nogueira de Sousa e Rovilson Sanches Portela situam-se nas mesmas condições processuais do Sr. Walberto Fonseca de Araújo Júnior, no concernente às circunstâncias objetivas da gestão do convênio, haja vista que o Sr. Érico exerceu a função de Tesoureiro Geral da UNE no período de 9/7/2003 a 31/8/2005 e o Sr. Rovilson exerceu essa mesma função (Tesoureiro Geral) a partir da posse dos gestores da UNE ocorrida em 31/8/2005 (peça 1, pp 24-34 e 338-354, e peça 67, pp 6-14), enquadrando-se na previsão do art. 161 do Regimento Interno do TCU (RI-TCU), para fins obtenção do mesmo tratamento destinado ao Sr. Walberto:

Art. 161. Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

29. Por essa razão, deve-se igualmente limitar a responsabilidade dos Srs. Érico Nogueira de Sousa e Rovilson Sanches Portela aos valores convencionais utilizados, respectivamente, nos períodos de cada gestão (Érico Nogueira de Sousa – valor de R\$ 516.084,73, de 9/7/2003 a 31/8/2005 – e Rovilson Sanches Portela – valor de R\$ 256.821,77, a partir de 31/8/2005), para fins de condenação em débito, solidariamente com os demais responsáveis, pelas quantias originais indicadas, corrigidas e acrescidas dos encargos legais, sem prejuízo da aplicação aos responsáveis da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

30. Em vista do exposto, restou manifesta a responsabilidade da União Nacional dos Estudantes e dos ex-dirigentes abaixo indicados, e o dano causado ao Erário em decorrência da não comprovação do emprego e da boa e regular utilização dos recursos federais repassados à UNE mediante o Convênio 411/2004-MinC/SE, devendo-se, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, promover a condenação desses responsáveis em débito, na seguinte forma:

a) condenação da União Nacional dos Estudantes e dos ex-dirigentes da entidade Srs. Gustavo Lemos Petta, Érico Nogueira de Sousa e Walberto Fonseca de Araújo Júnior, solidariamente em débito pela quantia



original utilizada no período de 9/7/2003 a 31/8/2005, no valor de R\$ 516.084,73, corrigida e acrescida dos encargos legais;

b) condenação da União Nacional dos Estudantes e dos ex-dirigentes da entidade Srs. Gustavo Lemos Petta e Rovilson Sanches Portela, solidariamente em débito pela quantia original correspondente ao saldo do convênio existente em 31/8/2005, no valor de R\$ 256.821,77, deduzida das quantias eventualmente recolhidas, corrigida e acrescida dos encargos legais.

CONCLUSÃO

31. Verificou-se neste processo o prejuízo causado ao Erário, devido a irregularidades detectadas na prestação de contas do Convênio 411/2004-MinC/SE (Siafi 521979/Pronac 04-3208), celebrado com a União, por intermédio do Ministério da Cultura, resultando na não comprovação da utilização e da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, com descumprimento dos deveres e obrigações previstos na Lei 8.313/1991 (Pronac), na Lei 8.666/1993, no Decreto 93.872/1986, na Instrução Normativa IN/STN 1/1997, e nas cláusulas conveniais, e com afronta aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da publicidade.

32. Portanto, em decorrência da análise promovida nos tópicos 4 a 30 desta instrução, cumpre rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela União Nacional dos Estudantes e pelos ex-dirigentes da entidade Srs. Gustavo Lemos Petta, Rovilson Sanches Portela, Érico Nogueira de Sousa e Walberto Fonseca de Araújo Júnior, uma vez que não foram suficientes para eliminar as irregularidades que lhes foram atribuídas nesta TCE. Os argumentos de defesa apresentados tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis, inexistindo nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outras circunstâncias excludentes de culpabilidade. Desse modo, as contas desses responsáveis devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI-TCU), procedendo-se à condenação em débito, solidariamente, e à aplicação da multa individualizada prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Diante do exposto, cabe submeter os autos à consideração do E. Tribunal de Contas da União, com proposta no sentido de:

33.1 Rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela União Nacional dos Estudantes e pelos Srs. Gustavo Lemos Petta, Rovilson Sanches Portela, Érico Nogueira de Sousa e Walberto Fonseca de Araújo Júnior;

33.2 Com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “c”, e § 2º; 19; e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 conjug. c/ os arts. 1º, inciso I; 209, inciso III, e § 5º; 210; e 214, inciso III, do RI-TCU, julgar irregulares as contas da União Nacional dos Estudantes (CNPJ 29.258.597/0002-31) e dos Srs. Gustavo Lemos Petta (CPF 221.202.198-42), na condição de ex-Presidente da UNE, Rovilson Sanches Portela (CPF 693.002.831-20), Érico Nogueira de Sousa (CPF 029.635.836-30), e Walberto Fonseca de Araújo Júnior (CPF 021.866.494-03), na condição de ex-Tesoureiros da entidade, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI-TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional da Cultura (FNC), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, tendo em vista a não comprovação da utilização e da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por meio do Convênio 411/2004 (Siafi 521979/Pronac 04-3208), celebrado com a União Federal/Ministério da Cultura (MinC), com infração às Leis 8.313/1991 (Pronac), 8.666/1993, ao Decreto 93.872/1986, à Instrução Normativa IN/STN 1/1997, e às cláusulas do termo de convênio:

a) Débito solidário imputável aos responsáveis União Nacional dos Estudantes (CNPJ 29.258.597/0002-31), Gustavo Lemos Petta (CPF 221.202.198-42), Érico Nogueira de Sousa (CPF 029.635.836-30) e Walberto Fonseca de Araújo Júnior (CPF 021.866.494-03):

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA OCORRÊNCIA	DA	DÉBITO/CRÉDITO
516.084,73	22/7/2005		Débito

Valor atualizado, com juros, até 14/9/2017: R\$ 1.870.085,72 (peça 111).

b) Débito solidário imputável aos responsáveis União Nacional dos Estudantes (CNPJ 29.258.597/0002-31), Gustavo Lemos Petta (CPF 221.202.198-42) e Rovilson Sanches Portela (CPF 693.002.831-20):

VALOR	DATA	DA	DÉBITO/CRÉDITO
-------	------	----	----------------



ORIGINAL (em R\$)	OCORRÊNCIA	
256.821,77	22/7/2005	Débito
1.194,96	9/12/2008	Crédito

Valor atualizado, com juros, até 30/9/2016: R\$ 928.604,67 (peça 112).

33.3 Aplicar aos responsáveis União Nacional dos Estudantes (CNPJ 29.258.597/0002-31), Gustavo Lemos Petta (CPF 221.202.198-42), Rovilson Sanches Portela (CPF 693.002.831-20), Érico Nogueira de Sousa (CPF 029.635.836-30) e Walberto Fonseca de Araújo Júnior (CPF 021.866.494-03), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 conjug. c/ o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI-TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

33.5 Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Excelentíssimo Sr. Ministro da Cultura, para ciência.”

2. Após receber novos elementos de defesa (peça 122), restitui os autos para a unidade técnica, em virtude da possibilidade de efeitos daqueles elementos sobre a análise da responsabilização anteriormente realizada, com remessa posterior ao MPTCU (peça 123).

3. Em nova manifestação, a então Secex/RJ ratificou a proposta anterior, nos seguintes termos (peça 124):

“DOS NOVOS ELEMENTOS

1. Após a manifestação da unidade técnica e do parecer do MPTCU, a UNE juntou à peça 122 comprovantes de depósito em dinheiro e de transferências bancárias em contas de diversos favorecidos.

2. Consoante o Acórdão 5423/2017-TCU-2ª Câmara (rel. Aroldo Cedraz), a realização de saques em espécie diretamente da conta bancária específica não constitui óbice intransponível à comprovação do nexo de causalidade entre as receitas e as despesas realizadas no convênio. Contudo, nessa situação, torna-se necessária a apresentação de provas que permitam, ainda que indiretamente, demonstrar que o destino dos recursos foi realmente aquele previsto na norma ou no ajuste firmado, o que não ocorreu.

3. Nesse sentido, cabe enfatizar que na execução da despesa pública, o ônus de comprovar a aplicação dos recursos recai sobre o gestor, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986. Tal entendimento está consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, rel. ANDRÉ DE CARVALHO; 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, rel. AUGUSTO SHERMAN; 9.254/2015-TCU-2ª Câmara, rel. ANA ARRAES; 9.820/2015-TCU-2ª Câmara, rel. RAIMUNDO CARREIRO; e 659/2016-TCU-2ª Câmara, rel. MARCOS BEMQUERER.

4. Desse modo, ao contrário do que supõe o responsável, os comprovantes de depósito em dinheiro e de transferências bancárias para conta de terceiros não lograram comprovar o emprego e a boa e regular utilização dos recursos do Convênio 411/2004-MinC/SE.

5. Cabe ser ressaltado que inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Também de ressaltar que, a despeito da morosidade no processamento da fase interna da TCE, tendo em vista que o fato gerador do prejuízo data de julho de 2005 (peça 1, p. 215; 255), enquanto a conclusão do processo, com a emissão do relatório de TCE, data de 19/4/2013 (peça 1, p. 382), foi regularmente determinada e procedida a citação dos responsáveis, no âmbito do TCU, desde 6/10/2014 (peça 5), não sendo aplicável hipótese de prescrição de pretensão punitiva. Desse modo, as contas dos responsáveis devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, procedendo-se à subsequente condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

6. Em face da análise promovida, verificou-se que os elementos adicionais acostados à peça 122 não foram suficientes para sanear as irregularidades atribuídas aos responsáveis, devendo-se manter a proposta de encaminhamento constante da instrução de peça 113.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



7. Diante do exposto, cabe submeter os autos à consideração do E. Tribunal de Contas da União, com proposta no sentido de:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela União Nacional dos Estudantes e pelos Srs. Gustavo Lemos Petta, Rovilson Sanches Portela, Érico Nogueira de Sousa e Walberto Fonseca de Araújo Júnior;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “c”, e § 2º; 19; e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 conj. c/ os arts. 1º, inciso I; 209, inciso III, e § 5º; 210; e 214, inciso III, do RI-TCU, julgar irregulares as contas da União Nacional dos Estudantes (CNPJ 29.258.597/0002-31) e dos Srs. Gustavo Lemos Petta (CPF 221.202.198-42), na condição de ex-Presidente da UNE, Rovilson Sanches Portela (CPF 693.002.831-20), Érico Nogueira de Sousa (CPF 029.635.836-30), e Walberto Fonseca de Araújo Júnior (CPF 021.866.494-03), na condição de ex-Tesoureiros da entidade, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI-TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional da Cultura (FNC), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, tendo em vista a não comprovação da utilização e da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por meio do Convênio 411/2004 (Siafi 521979/Pronac 04-3208), celebrado com a União Federal/Ministério da Cultura (MinC), com infração às Leis 8.313/1991 (Pronac), 8.666/1993, ao Decreto 93.872/1986, à Instrução Normativa IN/STN 1/1997, e às cláusulas do termo de convênio:

b.1) débito solidário imputável aos responsáveis União Nacional dos Estudantes (CNPJ 29.258.597/0002-31), Gustavo Lemos Petta (CPF 221.202.198-42), Érico Nogueira de Sousa (CPF 029.635.836-30) e Walberto Fonseca de Araújo Júnior (CPF 021.866.494-03):

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA OCORRÊNCIA	DA	DÉBITO/CRÉDITO
516.084,73	22/7/2005		Débito

b.2) débito solidário imputável aos responsáveis União Nacional dos Estudantes (CNPJ 29.258.597/0002-31), Gustavo Lemos Petta (CPF 221.202.198-42) e Rovilson Sanches Portela (CPF 693.002.831-20):

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA OCORRÊNCIA	DA	DÉBITO/CRÉDITO
256.821,77	22/7/2005		Débito
1.194,96	9/12/2008		Crédito

c) aplicar aos responsáveis União Nacional dos Estudantes (CNPJ 29.258.597/0002-31), Gustavo Lemos Petta (CPF 221.202.198-42), Rovilson Sanches Portela (CPF 693.002.831-20), Érico Nogueira de Sousa (CPF 029.635.836-30) e Walberto Fonseca de Araújo Júnior (CPF 021.866.494-03), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 conj. c/ o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI-TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) 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) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Excelentíssimo Sr. Ministro da Cultura, para ciência; e

g) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.”

4. Novamente acolheram a proposta final tanto a direção da unidade técnica (peça 125) quanto o MPTCU (peça 126).

É o Relatório.

VOTO



Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (MinC/SE), responsabilizando a União Nacional dos Estudantes (UNE), e outros responsáveis, em decorrência da impugnação de despesas realizadas com recursos do Convênio 411/2004 (Siafi 521979), oriundos do Fundo Nacional da Cultura (FNC), Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

2. O referido convênio foi celebrado entre a União, representada pelo então Ministério da Cultura (MinC), e a UNE, tendo por objeto o apoio a atividades culturais, incluindo a manutenção dos Centros Universitários de Cultura e Arte (Cuca) em São Paulo, Paraná e Campina Grande, e as atividades preparatórias da 4ª Bienal de Arte e Cultura da UNE, realizada entre os dias 25 de fevereiro a 2 de março de 2005 na cidade de São Paulo.

3. Para o cumprimento desses objetos, a União desembolsou R\$ 772.906,50, ficando a UNE responsável por R\$ 85.878,50, a título de contrapartida. O plano de trabalho aprovado previa que o recurso seria utilizado em finalidades intrínsecas aos eventos. A vigência, após duas prorrogações, foi estipulada para o período de 30/12/2004 a 28/2/2007.

4. As seguintes irregularidades motivaram a impugnação das despesas do convênio, levantadas pelas áreas técnicas do extinto MinC e presentes no Parecer Financeiro 223/2012-CPCON/CGEX/SPOA da Secretaria Executiva do MinC (peça 1, pp 253-268): a) pagamentos efetuados mediante saques diretamente na agência; b) contratação de diversas empresas (doze empresas) sem licitação; c) fases do relatório físico divergentes do Plano de Trabalho, com acréscimos, diminuições e supressões nas etapas previstas e inclusões de etapas não previstas; d) ausência de identificação do título e do número do convênio nas Notas Fiscais de diversas empresas fornecedoras (23 empresas); e) falta de apresentação do bilhete de passagem da Bali Viagens Turismo e Rep. Ltda. no valor de R\$ 143.970,70; f) falta de apresentação da Nota Fiscal de Herbert Luca - ME CNPJ 04.639.228/0001-87, no valor de R\$ 3.750,00; g) falta de discriminação dos serviços nas Notas Fiscais 218 da LCM, 215 da D. Monteiro e 458 da L&S Comunicações; h) falta de aplicação financeira dos recursos do convênio, em desacordo com a alternativa de aplicação para prazos inferiores a 30 dias (art. 20, § 1º, inciso II da IN STN 01/1997); i) saldos financeiros remanescentes não devolvidos no valor de R\$ 903,13 (artigo 21, § 6º, da IN/STN 01/1997); j) despesas com tarifas de manutenção e DOC/TED no valor de R\$ 816,40; e k) contratações de serviços e de materiais em desacordo com as atividades empresariais descritas no cadastro da Receita Federal e outras inconsistências.

5. Tendo restado infrutífera a tentativa de recuperação do dano na fase interna, foi instaurada a competente tomada de contas especial, após manifestação regulamentar dos órgãos competentes.

6. No âmbito desta Corte de Contas, foram citados a UNE, ex-tesoureiros da entidade (Rovilson Sanches Portela, Érico Nogueira de Sousa e Walberto Fonseca de Araújo Júnior), além do ex-presidente da entidade Gustavo Lemos Petta.

7. Após a devolução dos autos para manifestação da unidade técnica e do Ministério Público que atua junto ao TCU (MPTCU) a respeito de novos elementos de defesa (peça 122) que poderiam redundar na alteração da proposta de mérito anteriormente formulada à peça 113, foram emitidos novos pareceres, os quais ratificaram a proposta anterior, no sentido de rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela UNE e por Gustavo Lemos Petta, Rovilson Sanches Portela, Érico Nogueira de Sousa e Walberto Fonseca de Araújo Júnior, julgar irregulares as suas contas e imputar-lhes débito e a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

8. Antes de adentrar no exame do mérito destes autos, faço dois destaques que considero relevantes.

9. Nos autos do TC 029.080/2014-2, em representação do MPTCU com vistas a apurar indícios de irregularidades em convênios firmados por órgãos federais com a UNE, foi prolatado o Acórdão 281/2020-TCU-Plenário (de minha relatoria). Naquela oportunidade, o TCU decidiu rejeitar as razões de justificativa de Lucia Kluck Stumpf (Presidente da UNE no período de 10/8/2007 a 11/8/2009), de Harlen Oliveira Cunha (Tesoureiro-Geral da UNE no período de 10/8/2007 a 11/8/2009), de Gustavo



Lemos Petta (Presidente da UNE de 31/8/2005 a 9/8/2007) e de Rovilson Sanches Portela (Tesoureiro-Geral da UNE, no período de 31/8/2005 a 9/8/2007), apenando-os com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

10. No voto condutor daquela decisão, também fiz menção aos processos de Tomadas de Contas Especiais TCs 029.080/2014-2 (relativo ao Convênio 431/2006), 013.369/2015-6 (referente ao Convênio 550/2006) e 013.365/2015-0 (relativo ao Convênio 537/2007), que ainda não haviam sido apreciados.

11. Seguiu-se o julgamento do TC 029.080/2014-2, que resultou na prolação do Acórdão 1.252/2020 – TCU – Plenário (rel. min. Benjamin Zymler), quando esta Corte acabou por julgar irregulares as contas dos mesmos gestores arrolados nestes autos, com imputação de débito e multa proporcional ao dano apurado. O referido processo tratou do Convênio 431/2006, o qual tinha por objeto a realização da 5ª Bienal de Arte e Cultura da UNE, que ocorreu entre 27 de janeiro e 2 de fevereiro de 2007 na cidade do Rio de Janeiro/RJ, além da promoção de atividades culturais (Circuito Universitário de Cultura e Arte - CUCA) nos municípios de Vitória/ES, Campina Grande/PB e Barra do Garça/MT. Trata-se, portanto, de um convênio cujo objeto guarda bastante semelhança ao ajuste que é ora examinado.

12. Adoto os pareceres que me antecederam como minhas próprias razões de decidir, naquilo que não conflitar com as considerações que faço a seguir.

II – Da impugnação das despesas e do valor do dano

13. De fato, as alegações a respeito do cumprimento do objeto convenial, apresentadas pelos responsáveis, não podem ser acolhidas. Diante de saques dos recursos da conta específica sem a identificação do seu destino, não é possível demonstrar a efetiva utilização dos recursos recebidos no pagamento das aquisições previstas no Plano de Trabalho integrante do Convênio 411/2004-MinC/SE.

14. Trata-se, como pontuou o órgão repassador, de procedimento inaceitável e que prejudica o liame causal entre os recursos e as despesas incorridas (peça 1, p. 257-258):

“Trata-se de procedimento absolutamente inaceitável, pois inviabiliza a verificação do nexo de causalidade necessário existente entre a despesa e a fonte dos recursos. Nestes casos, não existe uma mínima certeza se os recursos foram efetivamente pagos aos credores ou desviados para outras finalidades.

Aliás, o art. 20 da IN/STN nº 01/97 dispõe que a ‘movimentação realiza-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor’.”

15. Após a liberação da totalidade dos recursos convencionais em 22/7/2005, no valor de R\$ 772.906,50, o extrato bancário da conta específica registrava, em 31/8/2005, o saldo de R\$ 256.821,77, após diversas retiradas referentes a saques contra recibos, transferências eletrônicas (TED e DOC), tarifas e CPMF, no valor total de R\$ 516.084,73, (peça 1, pp 90-106, e peça 99, pp 60-95).

16. De todo modo, consoante defendi por ocasião da prolação do Acórdão 5.423/2017-TCU-2ª Câmara (de minha relatoria), a realização de saques em espécie diretamente da conta bancária específica não constitui óbice intransponível à comprovação do nexo de causalidade entre as receitas e as despesas realizadas no convênio. Contudo, nessa situação, torna-se necessária a apresentação de provas que permitam, ainda que indiretamente, demonstrar que o destino dos recursos foi realmente aquele previsto na norma ou no ajuste firmado. Essa é a razão pela qual submeti os novos elementos de defesa apresentados à peça 122 para exame da unidade instrutiva, a fim de não haver, inclusive, qualquer discussão a respeito de possível afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

17. Porém, em virtude de manifestação genérica da unidade técnica a respeito da imprestabilidade dos novos documentos de despesa para elidir o dano apurado, fiz um exame mais detido desses elementos, tendo como balizas os critérios que foram acolhidos pelo Plenário por ocasião da prolação do Acórdão 1.252/2020-TCU (rel. min. Benjamin Zymler). No voto condutor daquela deliberação, assim como nos votos revisores, houve um consenso entre os ministros a respeito da aceitação dos comprovantes de despesa, desde que: a) estivessem previstos no plano de trabalho

aprovado; b) houvesse identificação do convênio no comprovante original; c) fosse a UNE a beneficiária do produto ou serviço; e d) houvesse conciliação bancária, ou seja, o valor e a data de cada documento fiscal/recibo apresentado deveria ser compatível com os lançamentos bancários, seja da conta específica do convênio, seja de outra conta corrente de titularidade da UNE.

18. Inicialmente, destaco, dos elementos acostados à peça 122, a quase que ausência de comprovantes de despesas para as atividades culturais que, segundo o plano de trabalho, ocorreriam em Campina Grande/PB e nos estados do Paraná e do Mato Grosso, excetuando-se despesas de baixa materialidade como alimentação em Campina Grande (R\$ 20,00) e revelação de filmes, pago a empresa sediada em Almirante Tamandaré/PR (R\$ 1.400,00).

19. Utilizando-me dos critérios elencados no Acórdão 1.252/2020–TCU–Plenário, somente podem ser consideradas regulares as seguintes despesas:

Item PT	Despesa	Valor (R\$)	Data	Comprovante da Despesa	Comprovante da Movimentação Bancária
2.5	Assessoria Cultural	7.260,00	01/08/2005	Peça 99, p. 125	Peça 99, p. 60, TED 153701
2.10	Assessoria Administrativa	7.620,00	02/08/2005	Peça 99, p.127	Peça 99, p. 60, TED 153702
4.1	Assessoria Jurídica	24.506,00	01/08/2005	Peça 99, p.129	Peça 99, p. 60, TED 153703
2.90	Diversos Equipamentos de Áudio	2.123,00	23/08/2005	Peça 99, p. 145	Peça 99, p. 63, DOC 22/8/2005
2.91		1.410,00			
2.92		474,00			
2.93		257,00			
2.94		1.798,00			
2.95		540,00			
2.96		620,00			
2.97		909,00			
2.98		1.892,00			
2.100		138,00			
2.102		695,00			
2.111		1.334,00			
2.67	Limpeza	12.600,00	03/08/2005	Peça 99, p.135	Peça 99, p. 60 TED 153705
2.11	Segurança	24.892,00	03/08/2005	Peça 99, p.134	Peça 99, p. 60 TED 153706
2.54	Segurança	1.800,00	10/10/2005	Peça 99, p.188	Peça 99, p. 65 DOC 10/10/2005
TOTAL		90.868,00			

20. Dessa forma, abatendo-se do valor total repassado (R\$ 772.906,50) as despesas que podem ser consideradas regulares (R\$ 90.868,00), assim como o saldo do convênio que foi devolvido em 9/12/2008 (R\$ 1.194,96), o dano resultante é de R\$ 680.843,54, em valores históricos.

21. Apesar do esforço para aproveitar os documentos de despesa apresentados, a conclusão a que cheguei é a de que a desorganização e a profusão de falhas na prestação de contas são notórias, assim como também constataram os eminentes ministros relator e revisores, na apreciação do TC



029.080/2014-2, quando tiveram oportunidade de examinar as despesas apresentadas pela UNE em convênio semelhante ao que ora é apreciado.

22. Foram apresentadas diversas despesas realizadas em cidades sem qualquer relação com o plano de trabalho acordado, a exemplo de despesas em Goiânia, Brasília e Minas Gerais. Assim, embora várias despesas sejam suportadas por documentos aparentemente válidos, não podem ser aceitos. Soma-se a isso a apresentação de comprovantes de depósito em dinheiro e de transferências bancárias para conta de terceiros, as quais não lograram comprovar o emprego e a boa e regular utilização dos recursos do ajuste. Ademais, há comprovantes de pagamento com datas anteriores ao ingresso dos recursos convencionais na conta específica, pagamentos não suportados por documentos fiscais e pagamentos sem a devida correspondência com os saques efetuados na referida conta corrente.

23. Com base nessas informações, rejeito a alegação dos responsáveis de que o projeto teria cumprido o seu objetivo. Para que haja a aprovação das contas, os jurisdicionados deveriam comprovar não apenas a realização física dos eventos, mas também a regularidade dos desembolsos realizados (art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997), o que não foi feito.

24. À época do ajuste em apreço, a UNE mantinha outros convênios com o Governo Federal para realização de atividades semelhantes àquelas que se está a examinar. Diante da variedade de fontes de recursos, a conveniente e seus dirigentes deveriam ter redobrado sua atenção quanto à relação causal entre os valores recebidos e as despesas realizadas.

25. As falhas aqui examinadas não devem ser vistas como irregularidades meramente formais. Neste caso, ao contrário do que alegam, o dano ao erário está configurado, na medida em que os jurisdicionados não conseguiram comprovar a destinação dada a grande parte dos recursos federais repassados. Em paralelo, os comprovantes de gastos apresentados contêm uma série de inconsistências, como pôde ser visto nos parágrafos anteriores.

III – Da individualização das responsabilidades

26. Ressalto, por oportuno, o entendimento desta Corte de Contas que, por meio do Acórdão 2.763/2011-Plenário, julgou incidente de uniformização de jurisprudência, pacificando a responsabilidade solidária da pessoa jurídica de direito privado e dos administradores da entidade quando houver dano ao erário na execução de convênios firmados com o Governo Federal. Trata-se de hipótese em que incide o art. 70, parágrafo único, da Constituição, na medida em que os representantes da UNE administraram recursos públicos, assumindo, com isso, a responsabilidade pela correta execução do objeto.

27. São responsáveis neste processo a entidade conveniente, Rovilson Sanches Portela e Érico Nogueira de Sousa (Tesoureiro Geral), Walberto Fonseca de Araújo Júnior (Primeiro Tesoureiro), além de Gustavo Lemos Petta (Presidente). Érico foi signatário do plano de trabalho (peça 1, p. 54) e do convênio (peça 1, p. 84), enquanto Walberto foi apenas deste (peça 1, p. 84), sendo responsáveis pela execução do objeto. Ao Presidente, Gustavo, competia estatutariamente a representação da UNE, tendo assinado o primeiro termo aditivo ao convênio (peça 1, p. 132). Ademais, importante destacar, que segundo o estatuto da entidade, compete ao Presidente, ao Tesoureiro Geral e ao Primeiro Tesoureiro a movimentação das contas bancárias da entidade e aos tesoueiros, a assinatura de convênios com instituições públicas e privadas (peça 1, p. 18).

28. Walberto Fonseca de Araújo Júnior ocupou formalmente a função de Primeiro Tesoureiro da UNE durante o período em que foram utilizados 66,77% dos recursos federais repassados por conta do Convênio 411/2004-MinC/SE. Sua gestão ocorreu entre 22/7/2005 a 31/8/2005.

29. Os responsáveis Érico Nogueira de Sousa e Rovilson Sanches Portela situam-se nas mesmas condições processuais de Walberto Fonseca de Araújo Júnior, no que toca às circunstâncias objetivas da gestão do convênio, haja vista que Érico exerceu a função de Tesoureiro Geral da UNE no período de 9/7/2003 a 31/8/2005 e Rovilson exerceu essa mesma função a partir da posse dos gestores da UNE ocorrida em 31/8/2005 (peça 1, pp. 24-34 e 338-354, e peça 67, pp. 6-14), enquadrando-se na previsão do art. 161 do Regimento Interno do TCU, para fins obtenção do mesmo tratamento destinado a



Walberto.

30. Por essa razão, a responsabilidade de Walberto Fonseca de Araújo Júnior, Érico Nogueira de Sousa e Rovilson Sanches Portela deve ser limitada aos valores convenientes utilizados, deduzidas as despesas efetivamente comprovadas (Tabela do item 19 deste Voto), cada qual em seu período de gestão, para fins de condenação em débito, em solidariedade com a UNE e com Gustavo Lemos Petta, pelas quantias originais indicadas, corrigidas e acrescidas dos encargos legais, sem prejuízo da aplicação aos responsáveis da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

31. A tabela a seguir apresenta os valores dos débitos que devem ser imputados aos responsáveis, em caráter solidário:

Responsáveis	Valor histórico do débito (R\$)
União Nacional dos Estudantes, Gustavo Lemos Petta, Érico Nogueira de Sousa e Walberto Fonseca de Araújo Júnior.	(+) 516.084,73 (recursos federais) (-) 89.068,00 (despesa regular) (=) 427.016,73 (D)
União Nacional dos Estudantes, Gustavo Lemos Petta e Rovilson Sanches Portela.	(+)256.821,77 (recursos federais) (-)1.800,00 (despesa regular) (=) 255.021,77 (D) (-)1.194,96 (C – devolução de saldo)

32. Assim como foi decidido no julgamento das contas especiais relativas ao Convênio 431/2006 (TC 029.080/2014-2), também inexistem nestes autos, a meu sentir, elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Ademais, tendo em vista que o fato gerador do prejuízo data de julho de 2005 (peça 1, p. 215; 255) e a regular citação dos responsáveis, no âmbito do TCU, foi determinada em 6/10/2014 (peça 5), não prescreveu a pretensão punitiva decenal adotada por esta Corte.

33. Com fundamento nessas questões e ratificando grande parte das análises empreendidas pela Secex/RJ e pelo Ministério Público junto ao TCU, entendo que o Colegiado deve julgar irregulares as contas dos responsáveis, condená-los solidariamente em débito e aplicar-lhes multa com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, calculada na medida da responsabilidade de cada um pelo dano apurado.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2815/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.789/2014-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: Érico Nogueira de Sousa (029.635.836-30); Gustavo Lemos Petta (221.202.198-42); Rovilson Sanches Portela (693.002.831-20); União Nacional dos Estudantes (29.258.597/0002-31); Walberto Fonseca de Araújo Júnior (021.866.494-03).
4. Órgão/Entidade: Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (extinta).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE).
8. Representação legal:
 - 8.1. Michel Costa Carvalho (22.062/OAB-PB) e outros, representando Walberto Fonseca de Araújo Júnior.
 - 8.2. Paula Costa (194.573/OAB-SP), João Adolfo Maciel Monteiro (103236/OAB-PE) e outros,



representando Gustavo Lemos Petta, Érico Nogueira de Sousa, Rovilson Sanches Portela, União Nacional dos Estudantes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em face da impugnação total das despesas do Convênio 411/2004, firmado entre o Ministério da Cultura e a União Nacional dos Estudantes, tendo por objeto a implantação do projeto “Atividade de Cultura e Arte da UNE”;

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

9.1. rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela União Nacional dos Estudantes e por Gustavo Lemos Petta, Rovilson Sanches Portela, Érico Nogueira de Sousa e Walberto Fonseca de Araújo Júnior;

9.2. julgar irregulares as contas de Rovilson Sanches Portela, Érico Nogueira de Sousa, Walberto Fonseca de Araújo Júnior, Gustavo Lemos Petta e da União Nacional dos Estudantes, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Cultura, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.2.1. débito solidário imputável aos responsáveis União Nacional dos Estudantes, Gustavo Lemos Petta, Érico Nogueira de Sousa e Walberto Fonseca de Araújo Júnior:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA OCORRÊNCIA	DA
427.016,73	22/7/2005	

9.2.2. débito solidário imputável aos responsáveis União Nacional dos Estudantes, Gustavo Lemos Petta e Rovilson Sanches Portela:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA OCORRÊNCIA	DA	DÉBITO/CRÉ DITO
255.021,77	22/7/2005		D
1.194,96	9/12/2008		C

9.3. aplicar à União Nacional dos Estudantes, a Gustavo Lemos Petta, a Érico Nogueira de Sousa, a Walberto Fonseca de Araújo Júnior e a Rovilson Sanches Portela a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores individuais de R\$ 67.000,00 (sessenta e sete mil reais), R\$ 67.000,00 (sessenta e sete mil reais), R\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil reais), R\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil reais) e R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, a contar da data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, caso não seja paga no prazo estabelecido, na forma da legislação em vigor;

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

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



9.6. esclarecer aos responsáveis que, em caso de parcelamento da dívida, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU);

9.7. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, e à Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2815-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 001.278/2017-7

Apensos: TC 015.659/2018-6 e TC 036.514/2018-7.

Natureza: Monitoramento.

Instituições: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC); então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); então Secretaria de Política de Informática (Sepin-MCTIC); então Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial (SDCI-MDIC); Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Responsáveis: Álvaro Toubes Prata (CPF 145.041.381-15); Emília Maria Silva Ribeiro Curi (CPF 292.910.701-49); Manoel Augusto Cardoso da Fonseca (CPF 206.519.450-20); Virgílio Augusto Fernandes Almeida (CPF 130.465.196-72).

Representação legal: Luiz Antonio Muniz Machado (OAB-DF 750-A), entre outros, representando Emília Maria Silva Ribeiro Curi.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ACÓRDÃO 458/2014-TCU-PLENÁRIO. LEI DE INFORMÁTICA. BAIXO NÍVEL DE CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES. ACÓRDÃO 729/2018-PLENÁRIO. CONVERSÃO DAS RECOMENDAÇÕES EM DETERMINAÇÕES. AUDIÊNCIAS. PARCIAL ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA PARA TRÊS GESTORES. PARCIAL REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA PARA O OUTRO GESTOR, MAS SEM A APLICAÇÃO DE MULTA. RENOVAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO. NOVO MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de monitoramento do Acórdão 458/2014 proferido pelo Plenário do TCU, no âmbito do TC 013.747/2013-4, ao apreciar a auditoria operacional destinada a avaliar os resultados da Lei n.º 8.248 (Lei de Informática), de 1991, cabendo no presente momento, ainda, a apreciação das justificativas apresentadas em resposta às audiências suscitadas pelo Acórdão 729/2018-Plenário.

2. Após a análise do feito, o Auditor Federal Túlio Lages lançou o seu parecer à Peça 112 nos seguintes termos:

“(…) *HISTÓRICO*

3. *Em 2013, auditoria operacional do TCU examinou os instrumentos à disposição dos gestores da Lei de Informática para avaliação da política pública, tendo sido encontradas ineficiências no*

processo estabelecido de concessão de benefícios e no processo de análise dos relatórios demonstrativos anuais; deficiências no suporte tecnológico de gestão; ausência de suporte metodológico para a gestão de políticas públicas; falhas no processo de monitoramento e avaliação dos dispositivos de P&D; falhas no processo de avaliação dos dispositivos do Processo Produtivo Básico (PPB); falhas no processo de avaliação ex-post da Lei de Informática; e falhas na gestão intrasetorial das políticas públicas relacionadas a Tecnologia da Informação e Comunicações - TICs (peça 53, p. 3).

4. Em decorrência daquela fiscalização, prolatou-se o Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, cujas recomendações são objeto de monitoramento nos presentes autos.

5. A partir do monitoramento, concluiu-se que os órgãos que estão envolvidos na definição e monitoramento da política industrial estabelecida pela Lei de Informática promoveram algumas melhorias pontuais do suporte tecnológico e de processos administrativos de apoio à execução da política (peça 53, p. 3).

6. Entretanto, verificou-se que ainda persistem falhas de monitoramento, avaliação e revisão da política pública da Lei de Informática, de modo que, em conjunto com outras falhas de governança e gestão da política de TIC, os incentivos fiscais concedidos pela Lei têm sido prorrogados sem a avaliação dos impactos sobre a cadeia produtiva de TIC (peça 53, p. 3-4).

7. Assim, restou evidenciado um quadro que pode comprometer o êxito da política e impedir que as falhas sejam corrigidas com base na melhor percepção da realidade, a qual deveria ser calcada em monitoramento consistente dos dispositivos da lei, com aferição de indicadores, em atendimento dos objetivos propostos e com o devido suporte tecnológico e metodológico (peça 53, p. 4).

8. No que diz respeito ao grau de implementação do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, constatou-se que apenas quatro das vinte e seis recomendações foram implementadas, representando um percentual de cumprimento de 15,38% (peça 53, p. 45).

9. Em decorrência da necessidade de reforçar as oportunidades de melhoria encontradas, a equipe de monitoramento propôs que recomendações advindas daquela decisão fossem convertidas em determinações visando ao aperfeiçoamento da gestão da Lei de Informática, de forma a tornar mais transparente e fundamentada a ação dos gestores públicos (peça 53, p. 4 e 47-48).

10. Além disso, a mencionada equipe propôs audiência dos principais gestores da política de informática pela não implementação ou mora na ação de providências fundamentais para a implementação, monitoramento e revisão da referida política (peça 53, p. 4 e 46-47).

11. Destaca-se que tais propostas foram acatadas por esta Corte mediante o Acórdão 729/2018-TCU-Plenário.

12. Após terem sido notificados acerca das audiências determinadas nesse último acórdão, os responsáveis solicitaram prorrogação de prazo para apresentação de suas razões de justificativa (peças 83, 85, 87 e 94), o que foi deferido pelo Ministro-Relator (peças 90 e 99).

EXAME TÉCNICO

13. Consoante o item 9.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, o Sr. Álvaro Toubes Prata, CPF 145.041.381-15, e a Sra. Emília Maria Silva Ribeiro Curi, CPF 292.910.701-49, foram chamados em audiência pela seguinte conduta:

9.1. [...] não implantação do sistema de gestão da Lei de Informática, seja pela plataforma Aquarius, seja pelo uso de outra similar, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, com vistas a automatizar os processos inerentes à referida lei, constituindo a ferramenta para a execução, o monitoramento e a avaliação dos correspondentes resultados, em descompasso, assim, com a recomendação prolatada pelo item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e em desacordo com os Acórdãos 3.467/2014 e 1.715/2008, do Plenário, descumprindo o art. 4º, I, III, e V, e o art. 38, II, do Anexo I do Decreto 5.888, de 2006, e o art. 1º, I, III e V, e o art. 67, II, do Anexo da Portaria MCTI 758, de 2006, além de afrontar os princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e o princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967).



14. O relatório de monitoramento dá conta de que o Sr. Álvaro Toubes Prata foi titular da Secretaria-Executiva do MCTIC no período de 26/8/2014 a 5/4/2015, tendo sido sucedido pela Sra. Emília Maria Silva Ribeiro Curi, que ocupou o cargo no período de 6/4/2015 e 22/5/2016 (peça 53, p. 39).

15. Por sua vez, conforme o item 9.2 e subitens daquela mesma decisão, o Sr. Virgílio Augusto Fernandes, CPF 130.465.196-72, e o Sr. Manoel Augusto Cardoso da Fonseca, CPF: 206.519.450-20, foram chamados em audiência em razão das seguintes falhas:

9.2.1. não implantação do sistema de gestão da Lei de Informática, seja pela plataforma Aquarius, seja pelo uso de outra similar, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, com vistas a automatizar os processos inerentes à referida lei, constituindo a ferramenta para a execução, o monitoramento e a avaliação dos correspondentes resultados, em descompasso, assim, com a recomendação prolatada pelo item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e em desacordo com os Acórdãos 3.467/2014 e 1.715/2008, do Plenário, descumprindo o art. 4º, I, III, e V, e o art. 38, II, do Anexo I do Decreto 5.888, de 2006, e o art. 1º, I, III e V, e o art. 67, II, do Anexo da Portaria MCTI 758, de 2006, além de afrontar os princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e o princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967);

9.2.2. mora na adoção das medidas destinadas ao aprimoramento dos indicadores utilizados para o monitoramento dos resultados dos dispêndios com P&D, em dissonância com o item 9.2.3 do Acórdão 458/2014 e com o Acórdão 3.467/2014-TCU-Plenário, descumprindo o art. 18, I, e o art. 39 do Anexo I do Decreto 5.886, de 2006, e o art. 28, II e VI, e o art. 55 do Anexo I do Decreto 8.877, de 2016, e art. 1º, I, e o art. 14 do Anexo da Portaria MCTI 756, de 2006, além de afrontar os princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e o princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967);

9.2.3. não definição de critérios para identificar e categorizar os institutos de pesquisa e as universidades, de acordo com o seu desempenho na execução de projetos, de modo a orientar as empresas no processo de escolha dos institutos de pesquisa, em descompasso, assim, com a recomendação proferida pelo item 9.2.6 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e em desacordo com o Acórdão 3.467/2014-TCU-Plenário, descumprindo o art. 18, I, e o art. 39 do Anexo I do Decreto 5.886, de 2006, e o art. 28, II e VI, e o art. 55 do Anexo I do Decreto 8.877, de 2016, e art. 1º, I, e o art. 14 do Anexo da Portaria MCTI 756, de 2006, além de afrontar os princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e o princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967);

9.2.4. não divulgação de informações sobre os beneficiários da política instituída pela Lei de Informática, inviabilizando o conhecimento sobre as empresas mais beneficiadas em termos de renúncia de receita, a quantidade de convênios celebrados, entre outras relevantes informações, apesar de se tratar de fomento pelos recursos públicos, em dissonância com a recomendação proferida pelo item 9.2.6 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e em desacordo com o Acórdão 3.467/2014-TCU-Plenário, descumprindo o art. 18, I, e o art. 39 do Anexo I do Decreto 5.886, de 2006, e o art. 28, II e VI, e o art. 55 do Anexo I do Decreto 8.877, de 2016, e art. 1º, I, e o art. 14 do Anexo da Portaria MCTI 756, de 2006, além de afrontar os princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e o princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967);

16. Consoante apontado no relatório de monitoramento, o Sr. Virgílio Augusto Fernandes esteve no cargo de Secretário de Política de Informática do MCTIC no período de 1/2/2011 a 15/11/2015, tendo sido sucedido pelo Sr. Manoel Augusto Cardoso da Fonseca, que ocupou o cargo no período de 16/11/2015 a 7/6/2016 (peça 53, p. 40).

17. Passa-se ao exame individual das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis. Emília Maria Silva Ribeiro Curi (CPF 292.910.701-49) – razões de justificativa (peça 97)

18. A responsável tomou ciência do ofício de audiência, conforme documento constante da peça 96, e apresentou, tempestivamente, suas razões de justificativa, de acordo com os documentos constantes da peça 97.



19. Em síntese, a Sra. Emília Curi alega o seguinte:

19.1. A execução do projeto da Plataforma Aquarius foi marcada por inúmeras dificuldades, que levaram a iniciativa a não entregar todos os resultados esperados (peça 97, p. 3);

19.2. Após sua investidura no cargo de Secretária-Executiva do MCTIC, tomou ciência de documentos que, em relação aos módulos relacionados à Lei de Informática, notadamente o Paci (Processo Automatizado de Concessão de Incentivo) e o Parda (Processo Automatizado de captação de Dados do Relatório Demonstrativo Anual), apontavam uma série de dificuldades relacionadas à homologação dos produtos pela então Secretaria de Política de Informática (Sepin - peça 97, p. 3-4);

19.3. Em função das intercorrências em sua execução, a Plataforma Aquarius não foi capaz de se mostrar um sistema suficientemente global para o MCTIC, de forma a integrar e estabelecer padrões para todos os demais sistemas da Pasta (peça 97, p. 5);

19.4. A manutenção do comando normativo estabelecido na Portaria - SEXEC/MCTI 3, de 28/3/2012, no sentido de que todos os sistemas de informação deveriam integrar-se à plataforma, acabava por comprometer o desenvolvimento de outros sistemas necessários ao Ministério, de modo que a revogação daquele normativo pela Portaria - SEXEC/MCTI 70, de 21/10/2015, não significou o encerramento formal do Projeto Aquarius, mas sim permitiu que as ações de TI no âmbito do Ministério fossem reestruturadas em novas bases (peça 97, p. 5-6);

19.5. As discussões que resultaram no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e no Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (Peti), aprovados em 2016, iniciaram ainda no segundo semestre de 2015 (mesma época do advento da Portaria - SEXEC/MCTI 70/2015) e, naquele documento, foi apontada como necessidade de TI o desenvolvimento de sistemas relacionados à gestão dos processos de incentivos fiscais da Lei de Informática, enquanto que, neste, foram previstas iniciativas relativas à continuidade da Plataforma Aquarius (peça 97, p. 7);

20. Conclui que não é possível atribuir à sua gestão, portanto, omissão ou falha na busca de soluções para a gestão dos processos de incentivos fiscais da Lei de Informática, tendo restado esclarecido, ainda, que as dificuldades relacionadas à implementação da plataforma Aquarius não podem ser atribuídas à Secretaria Executiva, bem como que a Portaria - SEXEC/MCTI 70/2015 apenas reconheceu que a Plataforma Aquarius não poderia ser a solução global de TI para o Ministério, resultando, como consequência, na retomada do planejamento das ações de TI do MCTIC em novas bases, nos termos do Peti e do PDTI, de elaboração iniciada no segundo semestre de 2015 e aprovação em 2016 (peça 97, p. 7-8).

21. Como forma de ilustrar os esforços realizados durante sua gestão para melhoria do gerenciamento das iniciativas de TI no âmbito do MCTIC, a responsável traz trecho do Relatório Anual de Contas 201601033, da Controladoria-Geral da União (CGU), relativo ao exercício de 2015, informando que o Ministério havia cumprido 65% das recomendações proferidas pela CGU entre 2013 e 2014, destacando-se o aprimoramento de documentos relativos aos processos de software e de gerenciamento de projetos do MCTIC (peça 97, p. 8).

22. Informa, por fim, que o acompanhamento e a gestão da Lei de Informática também foi objeto de avaliação por parte da direção do MCTIC, resultando no desenvolvimento da ferramenta denominada Sigplani, que tem a função de coletar os dados referentes aos pleitos de empresas para concessão dos incentivos de que trata aquela Lei, bem como no projeto Aval RDA (Relatório Demonstrativo Anual), possibilitando que todos os relatórios aplicados pelas empresas passassem por uma pré-análise e contribuindo para acelerar a análise dos dados, o que, consequentemente, ajuda na resolução do problema do estoque de projetos a serem avaliados (peça 97, p. 9).

Emília Maria Silva Ribeiro Curi – análise das razões de justificativa

23. Em que pesem as alegações de dificuldades enfrentadas no desenvolvimento da plataforma Aquarius (parágrafos 19.1 a 19.3) e os esclarecimentos no sentido de que a Portaria - SEXEC/MCTI 70/2015 não significou o encerramento formal daquela plataforma (parágrafo 19.4), a Sr. Emília Curi não logrou demonstrar, com base em evidências, que adotou ações concretas e efetivas com vistas a contornar as dificuldades mencionadas ou a desenvolver outro sistema capaz de realizar a gestão da



Lei de Informática, em atendimento à recomendação desta Corte de Contas (item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário).

24. Ainda, o fato de iniciativas relacionadas à sistematização da gestão da Lei de Informática terem sido apontadas como necessárias no PDTI e no Peti aprovados em 2016 (parágrafo 19.5) também não ajudam a responsável, porquanto não comprovam que medidas nesse sentido foram efetivamente adotadas por ela.

25. Também não merecem acolhimento as alegações de que as dificuldades na implementação do sistema Aquarius não podem ser atribuídas à Secretaria Executiva (parágrafo 20), uma vez que competia à responsável, em razão do cargo que ocupava, ter comprovado a adoção de medidas efetivas de coordenação ou supervisão de ações do Ministério e respectivas secretarias com vistas ao cumprimento da recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, com base no inciso I do art. 4º do Anexo I, do Decreto 5.888/2006, normativo vigente à época (peça 53, p. 37 39).

26. Além disso, os excertos de Relatório Anual de Contas emitido pela CGU trazidos pela Sra. Emília Curi não a socorrem (parágrafo 21), visto que não tratam especificamente da implementação de um sistema de gestão da Lei de Informática, nos moldes do previsto no multicitado item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário.

27. Por fim, também não ajudam a responsável as alegações de que o acompanhamento e a gestão da Lei de Informática tem sido objeto de avaliação por parte da direção do MCTIC, tendo como consequência o desenvolvimento dos sistemas Sigplani e Aval RDA (parágrafo 22).

28. Isso porque, quando do monitoramento do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, o MCTIC não comunicou providências para corrigir as diversas falhas do sistema Sigplani identificadas na auditoria original, dentre as quais são destacadas: falta de visão gerencial da política pública; existência de um banco de dados separado e diferenciado para cada ano; impossibilidade da visualização de dados de determinados anos; e impossibilidade da análise automatizada dos RDAs (peça 53, p. 9).

29. Com efeito, o mencionado sistema não era capaz de permitir a adequada gestão da política e de seus resultados e, justamente por isso, o MCTIC passou a desenvolver a plataforma Aquarius (peça 53, p. 8).

30. Por outro lado, no que tange ao sistema Aval RDA, embora o processo de análise dos RDAs tenha sido tratado em recomendação específica emitida à Sepin no item 9.2.2 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e tenha restado constatado na etapa de monitoramento que a iniciativa foi tardia, já que deflagrada apenas dois anos após a recomendação do TCU, entende-se que o desenvolvimento do referido sistema com a contribuição ou, pelo menos, apoio da responsável, deve ser considerado como atenuante, tendo em vista os ganhos obtidos na gestão da Lei de Informática no que diz respeito à expressiva diminuição do estoque de RDAs (peça 53, p. 13).

31. Diante do exposto, conclui-se que os argumentos apresentados pela Sra. Emília Maria Silva Ribeiro Curi foram capazes de justificar apenas parcialmente a não implantação do sistema de gestão da Lei de Informática, seja pela plataforma Aquarius, seja pelo uso de outra similar, com vistas a automatizar os processos inerentes à referida lei, em descompasso, assim, com a recomendação prolatada pelo item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, razão pela qual se propõe acolher parcialmente suas razões de justificativa.

Álvaro Toubes Prata – razões de justificativa

32. O responsável tomou ciência do ofício de audiência, conforme documento constante da peça 101, e apresentou, tempestivamente, suas razões de justificativa, de acordo com os documentos constantes da peça 98.

33. Em síntese, o Sr. Álvaro Prata alega o seguinte:

33.1. Assim que assumiu a Secretaria-Executiva instituiu uma Comissão de Avaliação da Plataforma Aquarius, em razão da preocupação de sua gestão com o acompanhamento do desenvolvimento da plataforma (peça 98, p. 3);

33.2. Como sugestão da referida Comissão, os repasses financeiros foram suspensos para a continuidade de desenvolvimento da Plataforma Aquarius, que passou a experimentar uma detalhada avaliação na qual restou entendido, inicialmente, que era prudente afastar a obrigatoriedade da utilização da plataforma (peça 98, p. 3);

33.3. A decisão por encerrar o projeto do Sistema Aquarius ocorreu após o responsável ter deixado o cargo de Secretário-Executivo, mas foi durante o período de sua gestão que se descortinou a necessidade de buscar outros instrumentos para a gestão da Lei de Informática, sobretudo em decorrência da criação da já mencionada Comissão para avaliar a Plataforma Aquarius (peça 98, p. 3);

33.4. O acompanhamento e a gestão da Lei de Informática, por integrar as atividades de um dos eixos da Plataforma Aquarius, também foi objeto de avaliação por parte da direção do MCTIC, tendo como consequência dessa avaliação, além da ferramenta denominada Sigplani, que tem a função de coletar dos dados referentes a pleitos de empresas para concessão dos incentivos de que trata a Lei de Informática, o projeto Aval RDA, que possibilitou a criação de um sistema em que todos os relatórios aplicados pelas empresas passam por uma pré-análise, contribuindo para acelerar a análise dos dados (peça 98, p. 3-4);

33.5. Os resultados positivos deste processo de gerenciamento e automação são evidentes, sendo oportuno mencionar que o então Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em seminário de divulgação de boas práticas na administração federal realizado em setembro de 2017, considerou relevantes os avanços alcançados pela Pasta, permitindo que o sistema de gerenciamento de informações desenvolvido pelo MCTIC fosse apresentado como caso de sucesso (peça 98, p. 4);

33.6. O próprio Tribunal de Contas da União avaliou recentemente a gestão da política de informática do MCTIC, tendo expedido o Acórdão 1.014/2018-TCU-2ª Câmara, que recomenda à Secretaria de Políticas Digitais daquele Ministério a adoção de medidas de aperfeiçoamento dos instrumentos utilizados, entre as quais a elaboração do dicionário de dados do Sigplani (peça 98, p. 4).

Álvaro Toubes Prata – análise das razões de justificativa

34. Em que pesem os relatos no sentido de que acompanhou o desenvolvimento da plataforma Aquarius, tendo inclusive identificado a necessidade de se retirar a obrigatoriedade de tal plataforma e de se buscar outros instrumentos para a gestão da Lei de Informática (parágrafos 33.1 a 33.3), o Sr. Álvaro Prata não logrou demonstrar, com base em evidências, que adotou ações concretas e efetivas com vistas a implementar outro sistema capaz de apoiar a gestão da Lei de Informática, em atendimento à recomendação desta Corte de Contas (item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário).

35. Além disso, também não ajudam o responsável as alegações de que o acompanhamento e a gestão da Lei de Informática têm sido realizados pelos sistemas Sigplani e Aval RDA (parágrafo 33.4).

36. Como já apontado anteriormente (parágrafo 28 a 30), no monitoramento do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, o MCTIC não comunicou providências para corrigir as diversas falhas do sistema Sigplani identificadas na auditoria original, entre as quais são destacadas: falta de visão gerencial da política pública; existência de um banco de dados separado e diferenciado para cada ano; impossibilidade da visualização de seus dados de determinados anos; e impossibilidade da análise automatizada dos RDAs (peça 53, p. 9).

37. Conforme mencionado (parágrafo 29), o referido sistema não era capaz de permitir a adequada gestão da política e de seus resultados e, justamente por isso, o MCTIC passou a desenvolver a plataforma Aquarius (peça 53, p. 8).

38. Por outro lado, conforme também já asseverado (parágrafo 30), no que tange ao sistema Aval RDA, embora o processo de análise dos RDAs tenha sido tratado em recomendação específica emitida à Sepin no item 9.2.2 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e tenha restado constatado na etapa de monitoramento que a iniciativa foi tardia, já que deflagrada apenas dois anos após a

recomendação do TCU, entende-se que o desenvolvimento do referido sistema com a contribuição ou, pelo menos, apoio da responsável, deve ser considerado como atenuante, tendo em vista os ganhos obtidos na gestão da Lei de Informática no que diz respeito à expressiva diminuição do estoque de RDAs (peça 53, p. 13).

39. Também não socorre o responsável a alegação de que o Acórdão 1.014/2018-TCU-2ª Câmara teria, em alguma medida, reconhecido avanços do processo de gerenciamento e automação no âmbito da Pasta (parágrafo 33.6).

40. Com efeito, o único ponto do referido Acórdão que trata expressamente sobre algo que se aborda nos presentes autos é o item 1.7.1 da referida decisão, em que o TCU recomenda à Sepin que elabore o dicionário de dados do Sigplani, tendo em vista que o referido documento é essencial na preservação e repasse de conhecimento do sistema, em observância ao objetivo de controle PO2.2 Dicionário de Dados Corporativos e Regras de Sintaxe de Dados, do Cobit 4.1;

41. Como se nota, esta Corte de Contas apenas recomendou que fosse elaborado um dicionário de dados para o Sigplani, o que não desobriga o responsável de ter envidado esforços no sentido da implementação de um sistema de gestão da Lei de Informática, em atendimento à já mencionada recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, sendo importante repisar que aquele sistema não era capaz de permitir a adequada gestão da política e de seus resultados e, justamente por isso, o MCTIC passou a desenvolver a plataforma Aquarius (parágrafo 37. Peça 53, p. 8).

42. Por outro lado, no que diz respeito à alegação de que o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União considerou relevantes os avanços do projeto Aval RDA (parágrafo 33.5), conforme já asseverado no parágrafo 30, entende-se que o desenvolvimento do referido sistema com a contribuição ou, pelo menos, apoio do responsável, deve ser considerado como atenuante, tendo em vista os ganhos obtidos na gestão da Lei de Informática no que diz respeito à expressiva diminuição do estoque de RDAs.

43. Diante do exposto, conclui-se que os argumentos apresentados pelo Sr. Álvaro Toubes Prata foram capazes de justificar parcialmente a não implantação do sistema de gestão da Lei de Informática, seja pela plataforma Aquarius, seja pelo uso de outra similar, com vistas a automatizar os processos inerentes à referida lei, em descompasso, assim, com a recomendação prolatada pelo item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, razão pela qual se propõe acolher parcialmente suas razões de justificativa.

Virgílio Augusto Fernandes Almeida (CPF 130.465.196-72) – razões de justificativa

44. O responsável tomou ciência do ofício de audiência, conforme documento constante da peça 86, e apresentou, tempestivamente (peça 99), suas razões de justificativa, de acordo com os documentos constantes da peça 102.

45. Inicialmente, o Sr. Virgílio Almeida alega o seguinte:

45.1. Ao assumir a Sepin, identificou a necessidade de se estabelecer uma visão estratégica para a Secretaria e, assim, iniciou os trabalhos para desenvolver o que resultou no Planejamento Estratégico daquela secretaria, sendo que, a partir dos objetivos estratégicos estabelecidos naquele plano, ficou evidente a necessidade de se atacar de maneira inovadora a questão do alto estoque de RDAs não analisados, tendo sido o já referido plano, assim, a semente que levou à concepção do projeto Aval RDA, cuja execução iniciou somente em 2014 (peça 102, p. 3-4);

45.2. A frequente troca de ministros e ausência de recursos dificultou sobremaneira o processo de se equipar a Sepin com métodos e sistemas mais eficientes (peça 102, p. 4);

45.3. Durante o período em que esteve à frente da Sepin, encaminhou vários comunicados formais, alertando a Secretaria Executiva e o Gabinete do Ministro sobre a situação temerosa de falta de recursos, apontando a necessidade urgente de mais recursos humanos e a falta de sistemas estruturados para resolver as pendências da gestão da Lei de Informática (peça 102, p. 4);

45.4. A Sepin era a Secretaria Nacional de toda a Administração Pública Direta com menor quantitativo de recursos humanos, e a equipe responsável pela gestão da Lei da Informática contava

com cerca de seis pessoas para analisar e gerenciar todos os RDAs, além de não contar com recursos financeiros destinados à gestão da Lei, tampouco para a contratação de sistemas informatizados que pudesse lhe trazer maior eficiência (peça 102, p. 4).

46. Especificamente sobre a falha apontada no item 9.2.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, em síntese, o Sr. Virgílio Almeida alega o seguinte:

46.1. A contratação dos serviços de Tecnologia da Informação (TI) do Ministério e a gestão dos contratos de TI, incluindo o da plataforma Aquarius, era de responsabilidade exclusiva da Secretaria Executiva, enquanto que o papel da Sepin, como potencial usuário daquela plataforma, era o de prover os requisitos para especificação da funcionalidade do sistema referente a gestão da Lei de Informática (peça 102, p. 5);

46.2. Como área usuária da plataforma Aquarius, cabia à Sepin receber o serviço e homologar sua aceitação. Porém, no que se refere à homologação dos módulos Paci e Parda, referentes à Sepin, as empresas e órgãos contratados para o desenvolvimento daquela plataforma não foram capazes de apresentar as evidências mínimas requeridas para a aceitação técnica por parte da Secretaria (peça 102, p. 5);

46.3. Desde que assumiu a Sepin, o acompanhamento e a gestão da Lei de Informática eram realizados pelo Sigplani (peça 102, p. 5);

46.4. A necessidade de uma estratégia inovadora para analisar os RDAs pendentes ficou evidente no Planejamento Estratégico da Sepin e, assim, decidiu-se estabelecer uma ação conjunta com o Centro de Tecnologia da Informação (CTI) Renato Archer para o desenvolvimento de uma solução eficiente e definitiva (peça 102, p. 5);

46.5. A decisão de envolver o CTI Renato Archer no projeto foi tomada em nível ministerial e não apenas no da Secretaria, permanecendo naquele nível a responsabilidade decisória e financeira sobre o projeto e sua evolução, e, no nível da Sepin, apenas a responsabilidade técnica e operacional (peça 102, p. 6);

46.6. A eficácia da solução Aval RDA, que implementa a metodologia de análise, pode ser evidenciada a partir das informações recebidas da Sepin, cumprindo destacar que em dezembro de 2017 o legado de RDAs não analisadas foi zerado, como resultado concreto daquela solução (peça 102, p. 7-8).

46.7. No relatório de fiscalização, a própria equipe do TCU formula o seguinte comentário que reforça a ação inovadora do projeto Aval RDA (peça 102, p. 8):

‘Com a adoção da nova metodologia de análise dos RDAs, a quantidade de relatórios analisada em 2016 passou para 1.111, um aumento de 328% em relação aos 259 analisados em 2015. Assim embora o estoque no início de 2017 ainda fosse alto, de 1857 relatórios, pela primeira vez desde 2013 houve uma redução do estoque de relatórios a analisar no início do ano ...’.

46.8. Fica assim evidenciado que a gestão do notificado foi a responsável pelas ações que possibilitaram o projeto Aval RDA, que automatizou o processo de análise de RDAs e, assim, trouxe maior eficiência e rapidez ao processo e possibilitou equacionar o enorme passivo de gestões anteriores (peça 102, p. 8).

47. Especificamente sobre a falha apontada no item 9.2.2 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, em síntese, o Sr. Virgílio Almeida alega que o projeto Aval RDA possuía como um de seus objetivos específicos a definição de indicadores de gestão e de resultados obtidos a partir das análises dos Relatórios Demonstrativos Anuais gerados por empresas beneficiárias da Lei de Informática, sendo que a materialização desses indicadores viria a ocorrer após a implementação integral do Aval RDA (peça 102, p. 8-9).

48. Especificamente sobre a falha apontada no item 9.2.3 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, em síntese, o Sr. Virgílio Almeida alega o seguinte:

48.1. No Relatório de Gestão do Exercício de 2014 da Secretaria de Política de Informática do MCTIC, em sua página 62, ao informar sobre as providências adotadas para cumprir o item 9.2.3 do Acórdão 458/2014-TCU- Plenário, o notificado expressamente colocou como necessidade do

Ministério a contratação de Estudo Técnico para propor indicadores para avaliar e monitorar os dispêndios de pesquisa e desenvolvimento (peça 102, p. 9);

48.2. Em outubro de 2014, a Sepin promoveu em Campinas um Seminário para discutir mecanismos para aumentar a eficiência dos investimentos privados feitos por meio da Lei de Informática (peça 102, p. 9);

48.3. A Sepin padecia de fragilidades estruturais para lidar com as demandas da gestão da Lei de Informática e da indústria de Tecnologia da Informação, além de contar com quadro insuficiente de recursos humanos e ausência de recursos financeiros para contratação de ferramentas e estudos (peça 102, p. 10);

48.4. Ocorreram inúmeras (especificamente, cinco) mudanças de comando da Pasta, enquanto o responsável esteve à frente da Secretaria (peça 102, p. 10).

49. Especificamente sobre a falha apontada no item 9.2.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, em síntese, o Sr. Virgílio Almeida alega o seguinte:

49.1. Durante sua gestão foram publicados no sítio eletrônico do MCTIC relatórios estatísticos até o ano de 2013 contendo dados agregados das empresas e dos convênios celebrados, incluindo uma diversificada gama de informações coletadas dos RDAs. Dentre as informações, estão indicadores relativos aos convênios, faturamento incentivado, resultados obtidos, entre outros. Tais relatórios constam até hoje no sítio do MCTIC e são assinados pelo notificado (peça 102, p. 10);

49.2. Nos relatórios publicados durante a gestão do notificado, pode-se verificar informações sobre os beneficiários da política instituída pela Lei de Informática, no que se refere aos investimentos de Pesquisa & Desenvolvimento, feitos como contrapartida à isenção fiscal oferecida pela Lei 8.248/1991 (peça 102, p. 10).

Virgílio Augusto Fernandes Almeida – análise das razões de justificativa

50. No que diz respeito à priorização do projeto Aval RDA (parágrafos 45.1 e 46.4 a 46.8), conforme já asseverado (parágrafo 30), embora o processo de análise dos RDAs tenha sido tratado em recomendação específica emitida à Sepin no item 9.2.2 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e tenha restado constatado na etapa de monitoramento que a iniciativa foi tardia, já que deflagrada apenas dois anos após a recomendação do TCU, entende-se que o desenvolvimento do referido sistema com a contribuição ou, pelo menos, apoio da responsável, deve ser considerado como atenuante, tendo em vista os ganhos obtidos na gestão da Lei de Informática no que diz respeito à expressiva diminuição do estoque de RDAs (peça 53, p. 13).

51. Por outro lado, sobre as mudanças de comando da Pasta (parágrafos 45.2 e 48.4), limitações de recursos humanos e financeiros (parágrafos 45.4 e 48.3) e fragilidades estruturais (parágrafo 48.3), o Sr. Virgílio Almeida não demonstrou, com base em evidências, a medida em que tais dificuldades impediram o cumprimento das recomendações proferidas por esta Corte.

52. Inclusive não foram trazidas cópias dos comunicados formais alertando a Secretaria Executiva e o Gabinete do Ministro sobre as dificuldades de recursos enfrentadas pela Sepin (parágrafo 45.3), que eventualmente poderiam evidenciar que o Sr. Virgílio Almeida buscava contornar tais dificuldades com vistas ao atendimento das recomendações do TCU.

53. Sobre o papel da Sepin no desenvolvimento da plataforma Aquarius e as dificuldades enfrentadas na homologação dos módulos Paci e Parda, (parágrafos 46.1 e 46.2) o responsável não logrou demonstrar, com base em evidências, que adotou ações concretas e efetivas com vistas a contornar tais dificuldades ou a implementar um outro sistema capaz de realizar a gestão da Lei de Informática, em atendimento ao item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário. O responsável tampouco apresentou evidências que sustentem o seu argumento de que as empresas e órgãos contratados para o desenvolvimento da Plataforma Aquarius não foram capazes de apresentar as evidências mínimas requeridas para a aceitação técnica por parte da Secretaria.

54. Ainda, o esclarecimento no sentido de que o projeto Aval RDA possuía como um de seus objetivos a definição de indicadores de gestão e de resultados obtidos a partir das análises dos RDAs (parágrafo 47) não socorre o Sr. Virgílio Almeida, uma vez que não retira a obrigatoriedade de

atendimento da recomendação do TCU a que estava submetido, além de não estar acompanhado de evidências que demonstrem que a finalização do referido projeto era condição sine qua non ao atendimento da decisão desta Corte.

55. Também não ajuda o responsável a alegação de ter expressamente colocado como necessidade do Ministério a contratação de Estudo Técnico para propor indicadores para avaliar e monitorar os dispêndios de pesquisa e desenvolvimento (parágrafo 48.1), uma vez que não comprova que medidas nesse sentido foram efetivamente adotadas por ele.

56. No que tange ao seminário voltado à discussão de medidas de aumento da eficiência dos investimentos privados realizados por meio da Lei de Informática (parágrafo 48.2), o Sr. Virgílio Almeida não demonstra como os eventuais resultados advindos do evento contribuíram concretamente para o atendimento da recomendação constante do item 9.2.6 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário.

57. Por fim, sobre os relatórios publicados durante a gestão do notificado no sítio do MCTIC (parágrafos 49.1 e 49.2), em que pese tratem de relatórios com informações agregadas sobre os beneficiários da política pública, não havendo, assim, a devida transparência buscada na recomendação contida no item 9.2.7 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário (peça 53, p. 20), entende-se que não está explícito no teor desta decisão que a publicação deveria ser individualizada, de modo que, neste ponto, as justificativas apresentadas devem ser acolhidas.

58. Assim, verifica-se que os argumentos apresentados pelo Sr. Virgílio Augusto Fernandes Almeida foram capazes de justificar parcialmente a falta de providências efetivas para sanar as falhas descritas nos itens 9.2.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário.

59. Por outro lado, as explicações não foram capazes de justificar a falta de providências efetivas para sanar as falhas descritas nos itens 9.2.2 e 9.2.3 do mesmo Acórdão.

60. Por fim, os argumentos apresentados foram capazes de justificar a falta de providências efetivas para sanar a falha descrita no item 9.2.4 da referida decisão.

61. Diante do exposto, sobre as razões de justificativa trazidas pelo responsável, propõe-se seu acolhimento parcial.

Manoel Augusto Cardoso da Fonseca – razões de justificativa

62. O responsável tomou ciência do ofício de audiência, conforme documento constante da peça 81, e apresentou, tempestivamente, suas razões de justificativa, de acordo com os documentos constantes da peça 100.

63. Inicialmente, contextualizando suas alegações, o Sr. Manoel da Fonseca assevera que é servidor efetivo do governo federal desde 2012, tendo ingressado, por concurso público, no cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle e, depois, no de Analista de Comércio Exterior (peça 100, p. 2).

64. Informa que foi cedido ao então Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, tendo atuado como Coordenador-Geral de Modernização e Informática e como Corregedor-Geral do Ministério da Indústria, Comércio e Serviços, obtendo sempre pontuação máxima nas avaliações de seu estágio probatório (peça 100, p. 2).

65. Explica que atuou como Secretário de Política de Informática por 140 dias úteis, entre 16/11/2015 e 7/6/2016, período em que integrou a equipe de três Ministros de Estado distintos, quais sejam, Ministro Celso Pansera (16/11/2015 a 14/4/2016), Ministra interina Emília Curi (14/4/2016 a 12/5/2016) e Ministro Gilberto Kassab (13/5/2016 a 7/6/2016) - peça 100, p. 2-3.

66. Indica que, durante a gestão do Ministro Celso Pansera, além de dar continuidade às ações definidas no Planejamento Estratégico da Sepin, priorizou a gestão da unidade, conduziu a implementação da solução Aval RDA e atuou na condução de acordos internacionais relativos à área de Tecnologia da Informação e Comunicações (peça 100, p. 3).

67. Aduz que, durante a gestão da Ministra Emília Curi, recebeu a orientação de dar continuidade às ações operacionais da Secretaria e preparar relatório detalhado objetivando a possível transição precedente à troca de comando no Ministério (peça 100, p. 3).

68. Sob a gestão do Ministro Gilberto Kassab, o responsável esclarece que não pôde ser recebido pelo titular da Pasta, de modo que atuou no sentido de dar continuidade às ações operacionais e aguardou a indicação do novo titular da Pasta para realizar reunião de transição (peça 100, p. 3).

69. Informa que dentro da estrutura regimental da Sepin, as áreas envolvidas com a Gestão da Lei de Informática eram a Coordenação Geral de Tecnologia da Informação - CGTE e a Divisão de Acompanhamento e Avaliação – DAAV (peça 100, p. 3).

70. Passando a tratar especificamente sobre a recomendação 9.2.1, o responsável alega, em síntese, que:

70.1. No ano de seu ingresso, teve conhecimento que, desde 2014, após análise de comissão de avaliação, os repasses financeiros foram suspensos para a continuidade de desenvolvimento da Plataforma Aquarius, encontrando-se o desenvolvimento da mesma descontinuado pelo Ministério (peça 100, p. 4);

70.2. O acompanhamento e gestão da Lei de Informática era feito, desde 2014, pelo Sigplani, em conjunto com o Projeto Aval RDA (peça 100, p. 4);

70.3. Quando de sua posse, havia um estoque de 2000 RDAs para análise, abrangendo projetos desde o ano de 2006, de modo que, nesse cenário, passou a envolver-se diretamente na conclusão do desenvolvimento e consequente implementação definitiva da solução Aval RDA. Nesse sentido, o responsável dá conta de ter realizado cerca de 18 reuniões com partes interessadas para tratar de temas relativos à implementação daquela solução, além de ter assinado 64 portarias e ofícios relativos a Análise de Relatórios Demonstrativos gerados pelo Aval RDA, sendo estes os primeiros resultados advindos do Projeto (peça 100, p. 4-6);

70.4. O próprio relatório de monitoramento estabelece algumas observações importantes que demonstram a preocupação do responsável na condução da Sepin, ao evidenciar que em 2016 a quantidade de relatórios analisada aumentou significativamente em relação ao ano anterior, sendo que, no início de 2017, pela primeira vez desde 2013, houve uma redução do estoque de relatórios a analisar no início do ano (peça 100, p. 7);

70.5. Restou evidenciado, portanto, uma série de intervenções do responsável no sentido da implantação de sistema de gestão da Lei de Informática por meio do Sigplani e Aval RDA (peça 6-7).

71. Especificamente sobre as recomendações 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4, o Sr. Manoel da Fonseca apresenta suas razões de justificativa em bloco, por entender que possuem aspectos congruentes (peça 100, p. 7).

72. Em síntese, o responsável alega que:

72.1. Mesmo entendendo que as recomendações são pertinentes, entende que não são autoaplicáveis, demandando estudos técnicos complementares (peça 100, p. 8);

72.2. A priorização da conclusão da análise do estoque de RDAs foi diagnosticada por ele e pela equipe da Sepin como condição básica para o atendimento das recomendações do TCU (peça 100, p. 8);

72.3. Durante sua gestão, as informações divulgadas em relatórios estatísticos com dados agregados das empresas e dos convênios celebrados, com uma diversificada gama de informações coletadas dos RDAs, inclusive contendo indicadores relativos aos convênios, faturamento incentivado, resultados gerados dentre outros, foram publicadas no sítio eletrônico do Ministério, o que já atende à recomendação do TCU (peça 100, p. 8);

72.4. Após a conclusão da análise dos RDAs, ter-se-ia uma melhoria na qualidade dos indicadores, que seria possível a partir da agregação das informações sobre o resultado efetivo dos projetos avaliados às informações já consolidadas e divulgadas (peça 100, p. 8).

73. Após a apresentação de suas razões de justificativa, como forma de evidenciar sua atuação zelosa, o responsável expõe uma série de medidas que estavam em implantação durante sua gestão, conforme Relatório de Atividades 16/11/2015 a 25/5/2016, preparado e encaminhado à nova equipe de gestão da secretaria no período de transição (peça 100, p. 9-10).

74. Colaciona aos autos, ainda, a apresentação Sepin/MCTI – Ações e Visão Estratégica da unidade, que fora exposta na gestão da Ministra Emília Curi (peça 100, p. 10).

75. Por fim, o responsável requer sustentação oral para eliminar quaisquer dúvidas que permaneçam, bem como, dentro das possibilidades do TCU, urgência na análise em função da sensibilidade do cargo que ocupa (Corregedor-Geral do MDI) – peça 100, p. 10.

Manoel Augusto Cardoso da Fonseca – análise das razões de justificativa

76. No que tange às dificuldades enfrentadas em razão das trocas de comando da Pasta (parágrafos 65 a 68), o responsável não demonstrou, com base em evidências, a medida em que tais dificuldades impediram o cumprimento das recomendações proferidas por esta Corte.

77. Além disso, em que pese o responsável ter relatado as atividades que foram priorizadas em sua gestão (parágrafos 66 e 67), entende-se que o desempenho de outras atividades por parte do gestor não exclui a necessidade do atendimento das recomendações desta Corte a que estava submetido, sem contar que não foram encaminhadas evidências que demonstrem que o Sr. Manoel da Fonseca procurou concretamente adotar as medidas necessárias para atendê-las.

78. Além disso, a alegações de que o acompanhamento da Lei de Informática era realizado pelo Sigplani e pelo Aval RDA (parágrafos 70.2) não ajudam o responsável.

79. Como já apontado anteriormente, no monitoramento do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, o MCTIC não comunicou providências para corrigir as diversas falhas do sistema Sigplani identificadas na auditoria original, dentre as quais são destacadas: falta de visão gerencial da política pública; existência de um banco de dados separado e diferenciado para cada ano; impossibilidade da visualização de seus dados de determinados anos; e impossibilidade da análise automatizada dos RDAs (parágrafos 28 a 30. peça 53, p. 9).

80. Conforme mencionado (parágrafo 29), o referido sistema não era capaz de permitir a adequada gestão da política e de seus resultados e, justamente por isso, o MCTIC passou a desenvolver a plataforma Aquarius (peça 53, p. 8).

81. No que diz respeito à priorização do projeto Aval RDA e aos resultados da plataforma, em que pese ter restado constatado na etapa de monitoramento que a iniciativa foi tardia, já que deflagrada apenas dois anos após a recomendação do TCU (parágrafo 30; peça 53, p. 13), o projeto resultou em ganhos no que tange à diminuição do estoque de RDAs, devendo esta justificativa ser considerada como atenuante.

82. No que diz respeito à alegação de que as recomendações desta Corte não são autoaplicáveis e carecem de estudos técnicos (parágrafo 72.1), o Sr. Manoel da Fonseca não demonstra as eventuais medidas tomadas para realizar o referido estudo, o qual poderia indicar que uma ou mais recomendações expedidas no Acórdão 458/2014-TCU-Plenário não seriam convenientes ou oportunas.

83. Sobre os relatórios publicados durante a gestão do notificado no sítio do MCTIC (parágrafo 72.3), em que pese se tratem de relatórios com informações agregadas sobre os beneficiários da política pública, não havendo, assim, a devida transparência buscada na recomendação 9.2.7 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário (peça 53, p. 20), entende-se que não está explícito no teor desta decisão que a publicação deveria ser individualizada, de modo que, neste ponto, as justificativas apresentadas devem ser acolhidas.

84. Por fim, não ajuda o responsável o esclarecimento no sentido de que com a finalização do projeto Aval RDA ter-se-ia uma melhoria nos indicadores de gestão (parágrafo 72.4), uma vez que não está acompanhado de evidências que demonstrem que a finalização do referido projeto era condição indispensável ao atendimento da decisão desta Corte.

85. Assim, verifica-se que os argumentos apresentados pelo Sr. Manoel Augusto Cardoso da Fonseca foram capazes de justificar parcialmente a falta de providências efetivas para sanar as falhas descritas nos itens 9.2.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário.

86. Por outro lado, as explicações não foram capazes de justificar a falta de providências efetivas para sanar as falhas descritas nos itens 9.2.2 e 9.2.3 do mesmo Acórdão.



87. Por fim, os argumentos apresentados foram capazes de justificar a falta de providências efetivas para sanar a falha descrita no item 9.2.4 da referida decisão.

88. Diante do exposto, sobre as razões de justificativa trazidas pelo responsável, propõe-se seu acolhimento parcial.

89. Por derradeiro, propõe-se o deferimento do pedido de sustentação oral (parágrafo 75), com base no art. 168 do Regimento Interno desta Corte.

CONCLUSÃO

90. De modo geral, constata-se a falta de providências efetivas para a resolução dos problemas apontados na auditoria operacional, contribuindo para a permanência de um quadro de ineficiência da gestão de uma política pública que vem gerando uma alta materialidade de renúncia fiscal (cerca de R\$ 46 bilhões para o período de 2017 a 2017 – peça 53, p. 36).

91. Nesse sentido, os argumentos apresentados pela Sra. Emília Maria Silva Ribeiro Curi e pelo Sr. Álvaro Toubes Prata foram capazes de justificar apenas parcialmente a não implantação do sistema de gestão da Lei de Informática, seja pela plataforma Aquarius, seja pelo uso de outra similar, com vistas a automatizar os processos inerentes à referida lei, em descompasso, assim, com a recomendação prolatada pelo item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, razão pela qual se propõe acolher parcialmente suas razões de justificativa (parágrafos 31 e 43), bem como aplicar a multa prevista no art. 268, VII, do Regimento Interno do TCU.

92. Já os argumentos apresentados pelos Srs. Virgílio Augusto Fernandes Almeida e Manoel Augusto Cardoso da Fonseca foram capazes de justificar parcialmente a falta de providências efetivas para sanar as falhas descritas nos itens 9.2.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário (parágrafos 58 e 85).

93. Por outro lado, as explicações dos referidos responsáveis não foram capazes de justificar a falta de providências efetivas para sanar as falhas descritas nos itens 9.2.2 e 9.2.3 do mesmo Acórdão (parágrafos 59 e 86).

94. Por fim, os argumentos apresentados pelos mesmos responsáveis foram capazes de justificar a falta de providências efetivas para sanar a falha descritas no item 9.2.4 da referida decisão (parágrafos 60 e 87).

95. Diante do exposto, sobre as razões de justificativa trazidas por esses responsáveis, propõe-se seu acolhimento parcial, bem como a aplicação da multa prevista no art. 268, VII, do Regimento Interno do TCU.

96. Por fim, propõe-se o deferimento do pedido de sustentação oral formulado pelo Sr. Manoel Augusto Cardoso da Fonseca, com base no art. 168 do Regimento Interno desta Corte (parágrafo 89).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

97. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

97.1. acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas pela Sra. Emília Maria Silva Ribeiro Curi e pelos Srs. Álvaro Toubes Prata, Virgílio Augusto Fernandes Almeida e Manoel Augusto Cardoso da Fonseca;

97.2. aplicar a multa prevista no art. 268, VII, do Regimento Interno do TCU aos responsáveis;

97.3. autorizar o desconto da(s) dívida(s) na remuneração do(s) servidor(es), observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

97.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da(s), dívida(s) caso não atendida(s) a(s) notificação(ões) e não seja possível o desconto determinado;

97.5. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido aos responsáveis e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, 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 documentos sem quaisquer custos para V. Sas.”.

3. Por sua vez, com a anuência do Secretário da Sefti (Peça 114), o Diretor Rafael Albuquerque da Silva lançou o seu parecer à Peça 113 nos seguintes termos:



“(...) Cuidam os autos de relatório de monitoramento cujo objeto é verificar o atendimento das deliberações do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, em que foram feitas recomendações para aperfeiçoamento da gestão da Lei de Informática (Lei 8.248/1991), de forma a tornar mais transparente e fundamentada a ação dos gestores públicos (peça 53, p. 1 e 3).

2. Preliminarmente, destaco que esse pronunciamento é elaborado em harmonia de entendimento pelo diretor e secretário da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), que subscrevem sua anuência a seu conteúdo.

3. De início, cabe ser destacado que a Lei de Informática dispõe sobre a capacitação e a competitividade dos setores de informática e automação. A referida lei é a principal política do governo para o setor de Tecnologia da Informação (TI) e beneficia, por meio de renúncia fiscal, empresas produtoras dos bens elencados no Decreto 5.906/2006.

4. Os benefícios dessa política pública, que foram prorrogados até 2029 pela Lei 13.023/2014, alcançaram, no período compreendido entre 2007-2017, o montante aproximado de R\$ 46,5 bilhões em renúncia do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Em contrapartida, os valores que deveriam ser investidos em P&D pelas empresas beneficiadas, entre 2007 e 2015, totalizam a quantia aproximada de R\$ 9,2 bilhões (peça 53, p. 36).

5. Devido à importância da Lei 8.248/1991 para o setor de TI nacional e considerando a alta materialidade envolvida, em 2013 o TCU, mediante auditoria operacional, examinou os instrumentos à disposição dos gestores da Lei de Informática para avaliação da política pública em comento, tendo sido identificados oito achados, concernentes à gestão, ao processo de monitoramento e avaliação e aos resultados da política. Em decorrência disso, foi prolatado o Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, contendo uma série de deliberações com vistas ao aperfeiçoamento da gestão da política, de forma a buscar maior efetividade nas aplicações dos recursos públicos oriundos da renúncia fiscal prevista na referida Lei.

6. Em 2017 foi feito o primeiro monitoramento do citado acórdão pelo TCU, que deu origem ao Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, também de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. As conclusões do trabalho indicam que foram obtidos alguns avanços pontuais na gestão da política pública, como a maior agilidade na análise dos processos de prestação de contas, porém ainda persistiam muitas das constatações observadas na auditoria original, conforme trecho do relatório da equipe de monitoramento transcrito a seguir:

‘235. Passados mais de três anos da prolação do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, ainda não foram estabelecidas metodologias para formulação e planejamento de políticas públicas, de modo a aprimorar as etapas de monitoramento e de avaliação da política pública disposta na Lei de Informática e não foi definitivamente implementado um sistema de gestão para automatizar os processos da Lei e servir como ferramenta própria à sua execução, ao seu monitoramento e à avaliação dos seus resultados.

236. Ademais, resultados que poderiam estar sendo monitorados e utilizados como subsídio para avaliação e revisões da política de informática ainda não estão sendo devidamente mensurados por falta de indicadores, tais como: baixo valor de exportações; exigência de produção local concentrada nas etapas menos nobres da cadeia de valor (montagem e soldagem); ausência de tratamento para os casos de empresas que realizam as etapas mais nobres da cadeia de valor, mas preferiram, por razões econômicas, produzir no exterior; entre outros resultados.’

7. Em síntese, os resultados desse monitoramento indicaram que, apesar de a Lei 8.248/1991 ser a política pública há mais tempo em vigor para o setor de Tecnologia da Informação e Comunicação, os gestores dos órgãos responsáveis pela governança e gestão da política, notadamente no âmbito da Secretaria Executiva do MCTIC e, mais especificamente, da Sepin/MCTIC, ainda não haviam implementado medidas efetivas e suficientes para dar cumprimento as recomendações exaradas pelo TCU.



8. Nesse contexto e tendo em vista que as falhas mencionadas poderiam comprometer o êxito da política pública, e considerando o não atendimento de recomendações relevantes exaradas pelo TCU para a implementação, monitoramento e revisão da política, foram chamados em audiência quatro gestores do Ministério da Ciência, Tecnologia e Comunicações (MCTIC).

9. O Auditor Federal de Controle Externo (AUFC) responsável pela análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis entendeu, em síntese, que apenas parte dos argumentos dos gestores deveriam ser acolhidos pelo Tribunal. Em razão disso, propôs a aplicação da multa prevista no art. 268, VII, do Regimento Interno do TCU (peça 112, p. 14, parágrafo 97.2).

10. Após detido exame da instrução elaborada pelo AUFC-instrutor, proponho um novo olhar sobre os argumentos expostos pelos gestores, de forma a subsidiar, com mais informações, a análise a ser feita pelo Relator, Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, bem como o julgamento a ser proferido pelo Colegiado deste Tribunal. Por esse motivo, peço vênias para discordar de alguns pontos do posicionamento apresentado pelo AUFC, conforme razões que passo a expor a seguir.

Secretários-Executivos do MCTIC.

11. O Sr. Álvaro Toubes Prata (CPF: 145.041.381-15), Secretário-Executivo do MCTIC entre 26/8/2014 e 5/4/2015, e a Sra. Emília Maria Silva Ribeiro Curi (CPF: 292.910701-49), Secretária-Executiva do MCTIC entre 6/4/2015 e 22/5/2016, foram chamados em audiência por não adotarem providências para implantar um sistema de gestão da Lei de Informática, fosse por meio da Plataforma Aquarius ou outra similar, de modo que esse sistema constituísse ferramenta própria à execução, ao monitoramento e à avaliação dos resultados da política, não atendendo, portanto, ao item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário.

Responsável: Álvaro Toubes Prata (CPF: 145.041.381-15)

12. O Sr. Álvaro Toubes Prata informou, em suas razões de justificativa, que, cerca de um mês após assumir a Secretaria-Executiva, instituiu comissão específica para avaliar a Plataforma Aquarius. Em decorrência dessa avaliação, suspendeu os repasses financeiros para a continuidade da plataforma e, posteriormente, entendeu-se prudente afastar a obrigatoriedade de sua utilização. A decisão pelo encerramento do projeto referente ao Aquarius ocorreu após o responsável ter deixado o cargo de Secretário, mas foi durante o período da sua gestão que se descortinou a necessidade de buscar outros instrumentos para a gestão da Lei de Informática (peça 112, p. 5-6, parágrafos 33.1-33.3).

13. Quanto a esses argumentos, o AUFC-instrutor os rebateu alegando que não foram apresentadas evidências que comprovassem que o responsável adotou ações concretas para implementar outro sistema capaz de apoiar a gestão da Lei de Informática, já que se entendia que se deveria retirar a necessidade de utilização da Plataforma Aquarius.

14. Sobre essa questão, entendo que o gestor não foi omissor no sentido de buscar providências para implantar um sistema de apoio à gestão da política pública em comento. O fato de ele ter instituído uma comissão para avaliar a Plataforma Aquarius logo após ter assumido o cargo de Secretário-Executivo do órgão já é um indício de que o gestor estava comprometido com a resolução da questão e, conseqüentemente, com o atendimento ao item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário.

15. Na verdade, não seria razoável esperar comportamento diverso do Sr. Álvaro, já que ele não tinha conhecimento pleno da situação logo no início de sua gestão, motivo pelo qual precisou instituir a comissão de avaliação da Plataforma Aquarius. A referida comissão concluiu que seria prudente retirar a obrigatoriedade de utilização da Plataforma, o que foi efetivamente realizado na gestão da sucessora do responsável na Secretaria-Executiva do MCTIC, isto é, a Sra. Emília Curi (parágrafo 23 deste pronunciamento).

16. Por outro lado, cumpre registrar o argumento usado pelo AUFC-instrutor no sentido de que o Sr. Álvaro poderia ter adotado providências para implementar outro sistema, diferente do Aquarius, para apoiar a gestão da Lei de Informática. Reforça-se, porém, que a Portaria – Sexec/MCTI 3, de 28/3/2012 (peça 109), determinava a obrigatoriedade de uso da citada Plataforma no âmbito dos



projetos de desenvolvimento de sistemas de informação do Ministério, conforme transcrito a seguir (grifou-se):

‘Art. 1º Estabelecer a Plataforma Aquarius como estrutura global de informação do MCTI, por meio da qual todos os sistemas de informação, construídos, em construção ou a construir, devem integrar-se, ajustando-se aos padrões por ela estabelecidos.

Art. 2º Determinar que os sistemas em construção ou em fase de manutenção corretiva, adaptativa ou evolutiva, tenham, sempre que possível, seus projetos adequados de forma a integrar-se à Plataforma Aquarius.’

17. Em princípio, considera-se que o Sr. Álvaro poderia, na condição de Secretário-Executivo da Pasta, revogar tal normativo, assim como foi feito pela sua sucessora na função, conforme mencionado no parágrafo 15. No entanto, é preciso salientar que o responsável ficou pouco tempo à frente da Secretaria-Executiva, de modo que ele não teve condições de obter todo o conhecimento necessário da situação que o permitisse concluir pela necessidade de revogação da Portaria – Sexec/MCTI 3/2012. Ademais, ainda que ele tivesse adotado tal medida, entendo que tal prazo muito dificilmente seria suficiente para que ele providenciasse a completa implementação de um sistema de informação capaz de apoiar a gestão da Lei de Informática, conforme a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário

18. Em face disso, considera-se que não seria razoável, naquele momento, exigir do responsável a adoção de providências para implantar outro sistema para apoiar à gestão da Lei de Informática, pois havia um normativo interno do MCTIC que determinava que todos os sistemas deveriam se integrar à Plataforma Aquarius.

19. Nesse contexto e considerando que o Sr. Álvaro esteve à frente da Secretaria-Executiva do Ministério por pouco mais de cinco meses, entende-se razoável admitir que ele adotou as medidas que estavam ao seu alcance para atender à recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, considerando as limitações normativas, impostas pela Portaria – Sexec/MCTI 3/2012, e temporais, referentes ao seu período na função de Secretário-Executivo da Pasta.

20. Em relação aos demais argumentos apresentados pelo responsável (peça 112, p. 6, parágrafos 33.4-33.6), concordo com a análise realizada pelo AUFC-instrutor (peça 112, p. 6-7, parágrafos 35-43). No entanto, considero que tais conclusões não alteram o entendimento expressado anteriormente no sentido de que o responsável foi diligente na busca por providências que fossem capazes de implementar a recomendação contida no multicitado acórdão.

21. Diante do exposto, com as devidas vênias ao AUFC-instrutor, proponho o acolhimento das razões de justificativa do responsável.

Responsável: Emília Maria Silveira Ribeiro Curi (CPF: 292.910701-49)

22. Em síntese, a responsável afirmou, em suas razões de justificativa, que a execução do projeto da Plataforma Aquarius foi marcada por inúmeras dificuldades, sobretudo no que tange à homologação, pela Sepin, dos módulos Paci (Processo Automatizado de Concessão de Incentivo) e parda (Processo Automatizado de captação de Dados do Relatório Demonstrativo Anual), relacionados à Lei de Informática. Em função dessa e de outras intercorrências, a Plataforma não foi capaz de se mostrar um sistema suficientemente global para o MCTIC, de forma a integrar e estabelecer padrões para todos os demais sistemas da Pasta (peça 112, p. 3-4, parágrafos 19.1-19.3).

23. Nesse contexto, a obrigatoriedade de integração de todos os sistemas do Ministério à Plataforma, estabelecida pela Portaria – Secex/MCTI 3/2012 não se mostrou eficaz, pois comprometia o desenvolvimento de outros sistemas necessários à Pasta, de modo que a descontinuidade da norma se mostrou a medida necessária a ser tomada, o que foi feito por meio da Portaria - SEXEC/MCTI 70, de 21/10/2015, assinada pela responsável (peça 108).

24. Como consequência disso, na revisão do Plano Diretor de Tecnologia de Informação (PDTI) para o período de 2013 a 2015 do Ministério, datada de 4/12/2015 (realizada, portanto, durante a gestão da responsável), restou decidido que as ações relativas ao projeto da Plataforma Aquarius haviam sido momentaneamente retiradas daquela versão do Plano, tendo em vista que o

projeto estava sendo avaliado pela Secretaria-Executiva e passaria por reformulações estruturantes, sendo que tais ações retornariam ao Plano assim que o projeto fosse reestruturado (peça 110, p. 68).

25. De fato, pelos argumentos expostos pela Sra. Emília Maria, observo que a necessidade de cumprimento do disposto na Portaria – Secex/MCTI 3/2012 se mostrou um obstáculo à plena implantação de um efetivo sistema de gestão da Lei de Informática, que propiciasse apoio à execução, monitoramento e avaliação dos resultados da referida política, conforme disposto no item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário.

26. Com efeito, verificou-se que não era possível, à época, que o MCTIC avançasse na implantação e na integração do sistema de apoio à gestão da política pública em comento com a Plataforma Aquarius devido a intercorrências na execução da Plataforma, bem como de homologação dos módulos Paci e Parda. Por outro lado, a obrigatoriedade estabelecida pela Portaria – Secex/MCTI 3/2012 no sentido de que todos os sistemas de informação do órgão tivessem que ser integrados à Plataforma Aquarius não permitia que a responsável adotasse providências no sentido de desenvolver novo sistema de apoio à gestão da Lei de Informática que não fosse integrado à Plataforma.

27. Tal percepção é corroborada pelo posicionamento manifestado Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação do Ministério à época, conforme destacado pela responsável e transcrito a seguir (peça 97, p. 5):

a. Não obstante as informações colhidas pelos Relatórios encaminhados pelo CGEE e pela RNP, ressalta-se que a Portaria nº 3/2012 - SEXEC, de 28/03/2012, que estabeleceu a Plataforma Aquarius, determinando que todos os sistemas de informação construídos, em construção ou a construir devam integrar-se ajustando-se aos padrões por ela estabelecidos, não se mostrou eficaz a ponto de atender a todas as demandas hoje identificadas no âmbito do MCTI, concluindo-se que a referida Portaria inviabilizará qualquer iniciativa que não esteja adequada àquela iniciativa.

28. Nesse cenário, vale ressaltar trecho da seção de “considerandos” da Portaria - SEXEC/MCTI 70/2015 (peça 108), que revogou a Portaria – Secex/MCTI 3/2012 (grifou-se):

A SECRETÁRIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, no uso de suas atribuições, CONSIDERANDO que a Portaria nº 3, de 28 de março de 2012, da Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI, estabelece a Plataforma Aquarius como estrutura global de informação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação [sic] - MCTI, através da qual todos os sistemas de informação, construídos, em construção ou a construir, devem integrar-se, ajustando-se aos padrões por ela estabelecidos;

CONSIDERANDO o escopo dos produtos efetivamente desenvolvidos no âmbito da Plataforma Aquarius;

CONSIDERANDO as dificuldades identificadas na execução do projeto da Plataforma Aquarius;

[...]

CONSIDERANDO as manifestações da Coordenação-Geral de Gestão da Tecnologia da Informação e da Coordenação-Geral de Gestão e Inovação, que apontam a inconveniência de manutenção da Portaria nº 3, de 28 de março de 2012;

29. Ante o exposto, entendo que a responsável, na função de Secretária-Executiva, ao editar a Portaria - SEXEC/MCTI 70/2015, buscou destravar o desenvolvimento de um sistema de apoio à gestão da Lei de Informática por meio da extinção da obrigatoriedade da integração dos sistemas do Ministério com a Plataforma Aquarius que, em última análise, se mostrou inefetiva no seu propósito de ser um sistema suficientemente global para o MCTIC.

30. Cabe ressaltar, também, que, apesar das evidentes dificuldades relativas à Plataforma Aquarius, foi durante a gestão da Sra. Emília Maria, em 2015, que buscou-se dar continuidade à Plataforma, tanto que foram contempladas, no âmbito do Plano Estratégico de TI 2016-2019 (aprovado pela Portaria 21/2016), as seguintes ações estratégicas: “AE MCTI 01.03 – Reformular as informações e iniciativas relacionadas ao Aquarius no endereço <http://aquarius.mcti.gov.br/>”; e “AE

MCTI 03.01 – Promover, implementar e aperfeiçoar as iniciativas estratégicas envolvendo a Plataforma Aquarius” (peça 97, p. 7; peça 111, p. 38 e 40).

31. Nesse contexto, considero que as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Emília Maria foram capazes de demonstrar que ela não foi omissa na adoção de providências com vistas à implantação de um sistema de apoio à gestão da Lei de Informática, tendo revogado a Portaria – Sexec/MCTI 3/2012, que impedia o desenvolvimento de novos sistemas não integrados à Plataforma Aquarius, além de ter buscado inserir no plano estratégico de TI do órgão ações que visavam à melhoria da referida Plataforma. Em vista disso e pelas razões expostas, com as devidas vênias ao AUFC-instrutor, proponho o acolhimento das razões de justificativa da responsável.

Secretários de Política de Informática do MCTIC

32. O Srs. Virgílio Augusto Fernandes (CPF: 130.465.196-72), Secretário de Política de Informática entre 1/2/2011 a 15/11/2015; e Manoel Augusto Cardoso da Fonseca (CPF: 206.519.450-20), Secretário de Política de Informática entre 16/11/2015 a 7/6/2016, foram chamados a apresentarem razões de justificativa pelos seguintes motivos: não adoção de providências para implantação de sistema de gestão da Lei de Informática; mora na adoção das medidas destinadas ao aprimoramento dos indicadores utilizados para o monitoramento dos resultados dos dispêndios com P&D; não definição de critérios para identificar e categorizar os institutos de pesquisa e as universidades, de acordo com o seu desempenho na execução de projetos; não divulgação de informações sobre os beneficiários da política instituída pela Lei de Informática.

Responsável: Manoel Augusto Cardoso da Fonseca (CPF: 206.519.450-20)

33. À título de contextualização, o Sr. Manoel explica, em suas razões de justificativa, que atuou como Secretário de Política de Informática por 140 dias úteis, entre 16/11/2015 a 7/6/2016 e, nesse período, passaram pela titularidade da Pasta três Ministros de Estado distintos.

34. De início, cabe frisar que, normalmente, um gestor público nos seus primeiros meses à frente de uma unidade passa por um processo de conhecimento dos processos de trabalho e das pessoas que compõem a sua equipe, sem deixar, por óbvio, de dar andamento às atividades que já estão em execução. Nessa linha, entendo que não seria razoável exigir que o responsável, recém-chegado na Sepin, fosse capaz de providenciar a total implementação das recomendações 9.1, 9.2.6 e 9.2.3 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário durante o exíguo espaço de tempo que ficou à frente da Secretaria, considerando-se ainda as prioridades definidas pelo Ministro, que foram três durante a sua gestão (peça 112, p. 11, parágrafo 65).

35. Nesse contexto, entendo que só o fato do gestor ter exercido a função de titular da Sepin durante quase sete meses já seria o suficiente para se propor o acolhimento das razões de justificativa ora em análise. Em todo caso, faço ainda algumas considerações adicionais para reforçar tal posicionamento.

36. Quanto à não adoção de providências para implantação de sistema de gestão da Lei de Informática (item 9.2.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário), destaco a alegação do responsável de que ele se envolveu diretamente na conclusão da solução Aval RDA para reduzir a quantidade de estoque de Relatório Demonstrativo Anual (RDA), tendo realizado dezoito reuniões com partes interessadas e assinado 64 portarias e ofícios relativos a Análise de Relatórios Demonstrativos gerados pelo Aval RDA. Em função disso, no início de 2017, pela primeira vez desde 2013, houve uma redução do estoque de relatórios a analisar no início do ano.

37. Além disso, o responsável afirma que realizou uma série de intervenções no sentido da implantação do sistema de gestão da Lei de Informática por meio do Sigplani e Aval RDA (peça 112 p. 11, parágrafos 70.2-70-5).

38. A despeito de concordar com a análise feita pelo AUFC-instrutor de que o Sigplani não se mostrou ferramenta suficientemente adequada para gerenciar a política pública objeto dos presentes autos, tendo em vista as diversas falhas relatadas na auditoria original (peça 112, p. 12, parágrafos 79-80), o fato é que, durante o curto período em que o responsável ficou à frente da Sepin, o Sr. Manoel não ficou inerte e procurou, na medida do que era possível fazer em menos de sete meses de

trabalho, avançar em pelo menos uma das etapas da gestão da política pública, que era justamente a análise dos RDAs, por meio da solução Aval RDA, a qual, conforme ficou comprovada nos autos e salientado pelo AUFC-instrutor, resultou em ganhos no que tange à diminuição do estoque de relatórios (peça 112, p. 13, parágrafo 81).

39. Nesse contexto, apesar de não ter atuado no desenvolvimento do sistema para contemplar todas as etapas da gestão da Lei de Informática, entendo que as razões de justificativa sobre conduta descrita no item 9.2.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário devem ser acatadas.

40. Em relação às condutas discriminadas no item 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, relativas à omissão na adoção de providências para cumprir, respectivamente, os itens 9.2.3 e 9.2.6 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, entendo que não restou devidamente justificada a mora na adoção de providências destinadas ao aprimoramento dos indicadores utilizados para o monitoramento dos resultados dos dispêndios com P&D, tampouco a falta de definição de critérios para identificar e categorizar os institutos de pesquisa e as universidades, de acordo com o seu desempenho na execução de projetos.

41. Por outro lado, ressalto que o curto período de tempo que o Sr. Manoel ficou à frente da Sepin deve ser levado em consideração na análise da sua capacidade de promover a implementação das referidas recomendações, em especial no que tange à implementação do sistema de informação de apoio à gestão da Lei de Informática, recomendado no item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, o que, no meu entender, o exime de tal responsabilidade, conforme argumentado no parágrafo 34 deste pronunciamento.

42. No que tange à conduta especificada no item 9.2.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, também concordo com a análise realizada pelo AUFC-instrutor no sentido de que não está explícito no teor do item 9.2.6 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário de que a publicação dos relatórios sobre os beneficiários da política pública deveria ser individualizada, conforme transcrito a seguir (grifou-se):

9.2.6. defina critérios para identificar e categorizar os institutos de pesquisa e universidades de acordo com o seu desempenho na execução de projetos, de modo a orientar as empresas no processo de escolha dos institutos de pesquisa, avaliando a conveniência de divulgar publicamente essas informações;

43. Tampouco o item 9.2.7 do referido decisum, que também trata da divulgação, no sítio eletrônico da Sepin, de informações públicas sobre as empresas e os convênios celebrados, deixa claro que tais informações deveriam ser publicadas de maneira individualizada:

9.2.7. divulgue em seu sítio eletrônico informações públicas sobre as empresas e os convênios celebrados, a exemplo das seguintes informações:

9.2.7.1. quantidade de convênios;

9.2.7.2. valores dos convênios;

9.2.7.3. renúncia fiscal concedida;

9.2.7.4. outras informações sobre o uso dos recursos, a exemplo de indicadores de P&D e de produção industrial;

44. Diante disso, considero que, embora não fosse o procedimento ideal a ser adotado em termos de publicidade, não é razoável responsabilizar o gestor por ter dado transparência a essas informações por meio de relatórios com informações agregadas, em implementação à recomendação em tela.

45. Em todo caso, vale ressaltar que o item 9.8 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, prolatado na sessão de 4/4/2018, determinou à Sepin que apresentasse, no prazo de até 180 dias contados da ciência, plano de ação para a efetiva divulgação no correspondente sítio eletrônico das informações públicas individualizadas sobre as empresas e os convênios ou ajustes celebrados. Dessa forma, restou explícito na nova decisão que o TCU entende que tais informações devam ser publicadas de forma individualizada para cada empresa, não sendo razoável aceitar, a partir de então, interpretação diversa por parte dos gestores da política pública em comento.



46. Ante todo o exposto, com as devidas vênias ao AUFC-instrutor, proponho o acolhimento das razões de justificativa do responsável.

Responsável: Virgílio Augusto Fernandes (CPF: 130.465.196-72)

47. Em síntese, diferentemente das ponderações que fiz para os demais responsáveis arrolados nos autos, manifesto concordância com as conclusões obtidas pelo AUFC-Instrutor no sentido de acolher apenas parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Virgílio Augusto Fernandes (peça 112, p. 9-10, parágrafos 50-61).

48. Saliente-se, ainda, que o responsável teve ciência do citado Acórdão 458/2014-TCU-Plenário em 22/3/2014 (TC 013.747/2013-4, peças 95 e 102) e continuou exercendo a função de Secretário da Sepin até 15/11/2015. Isso significa que o responsável teve aproximadamente vinte meses para adotar providências para a implementação das recomendações contidas nos itens 9.1, 9.2.3, 9.2.6 e 9.2.7 do referido Acórdão, o que não foi feito adequadamente segundo análise realizada pela equipe de monitoramento.

49. Ademais, deve-se ressaltar que o Sr. Virgílio estava à frente da Sepin há pouco mais de três anos quando da ciência do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, tendo inclusive sido o responsável pela Secretaria durante a auditoria original realizada pelo TCU, ocorrida entre maio e agosto de 2013 (TC 013.747/2013-4, peça 84, p. 1). Isso significa que, além de potencialmente ter tido participação nas situações que levaram aos achados de auditoria relatados pela equipe, o Sr. Virgílio não precisou de tempo de adaptação à função, tendo em vista que ele era conhecedor dos processos e do ambiente interno da Sepin no momento em que foi comunicado acerca do citado Acórdão.

50. Diante disso, ao contrário do seu sucessor na Sepin (Sr. Manoel), entendo que o responsável, Sr. Virgílio Augusto Fernandes, esteve à frente da Secretaria durante tempo suficiente para buscar a implementação das medidas recomendadas pelo TCU, as quais foram, em última análise, consideradas não atendidas por este Tribunal, nos termos do item 9.5 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário.

51. Ante o exposto, entendo serem adequadas as propostas formuladas pelo AUFC-instrutor no sentido de acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo gestor e de aplicá-lo a multa prevista no art. 268, VII, do Regimento Interno do TCU.

Conclusão

52. Diante do exposto, considero que, em relação à Sra. Emília Maria Silva Ribeiro Curi e aos Srs. Álvaro Toubes Prata e Manoel Augusto Cardoso da Fonseca, as razões de justificativa por eles apresentadas foram capazes de elidir as irregularidades a eles atribuídas, razão pela qual, discordando parcialmente da análise realizada do AUFC-instrutor, proponho acatá-las.

53. Por outro lado, sobre as razões de justificativa trazidas pelo Sr. Virgílio Augusto Fernandes de Almeida, manifesto minha concordância com a análise realizada pelo AUFC-instrutor. Por essa razão proponho o acolhimento parcial das razões, e, conseqüentemente, a aplicação da multa prevista no art. 268, VII, do Regimento Interno do TCU.

54. Por fim, conforme também destacado pelo AUFC-instrutor (peça 112, p. 13, parágrafo 89), proponho o deferimento do pedido de sustentação oral formulado pelo Sr. Manoel Augusto Cardoso da Fonseca, com base no art. 168 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Proposta de encaminhamento

55. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

55.1 deferir o pedido de sustentação oral formulado pelo Sr. Manoel Augusto Cardoso da Fonseca (CPF: 206.519.450-20);

55.2 acatar as razões de justificativas apresentadas pela Sra. Emília Maria Silva Ribeiro Curi (CPF: 292.910.701-49) e pelos Srs. Álvaro Toubes Prata (CPF: 145.041.381-15) e Manoel Augusto Cardoso da Fonseca (CPF: 206.519.450-20);

55.3 acatar parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Virgílio Augusto Fernandes Almeida (CPF 130.465.196-72);



55.4 aplicar a multa prevista no art. 268, VII, do Regimento Interno do TCU ao Sr. Virgílio Augusto Fernandes Almeida (CPF 130.465.196-72), 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 ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento;

55.5 autorizar o desconto da dívida na remuneração do servidor, Sr. Virgílio Augusto Fernandes Almeida (CPF 130.465.196-72), observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990, bem como, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação e não seja possível o desconto determinado;

55.6 dar ciência do acórdão que vier a ser proferido aos responsáveis e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, 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 documentos sem quaisquer custos para V. Sas.”.

4. Foi promovido o apensamento, contudo, do TC 015.659/2018-6 e do TC 036.514/2018-7 ao presente feito, versando sobre as solicitações de informação já atendidas em prol, respectivamente, da Procuradoria da República no Distrito Federal e da Procuradoria da República no Paraná a respeito do cumprimento das medidas prolatadas pelo Acórdão 458/2014-TCU-Plenário.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de monitoramento do Acórdão 458/2014 proferido pelo Plenário do TCU, no âmbito do TC 013.747/2013-4, ao apreciar a auditoria operacional destinada a avaliar os resultados da Lei n.º 8.248 (Lei de Informática), de 1991, cabendo no presente momento, ainda, a apreciação das justificativas apresentadas em resposta às audiências suscitadas pelo Acórdão 729/2018-Plenário.

2. O aludido Acórdão 458/2014 foi prolatado pelo Plenário do TCU nos seguintes termos:

“(…) 9.1. recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, implante um sistema de gestão da Lei de Informática, qual seja a Plataforma Aquarius, ou outro similar, de forma que esse sistema, além de automatizar os processos da lei, constitua ferramenta própria à sua execução, ao seu monitoramento e à avaliação dos seus resultados.

9.2. recomendar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que:

9.2.1. designe servidores para comporem a Câmara Temática interministerial para Pleitos de Concessão (CTI-PC), de forma que as atividades dessa câmara sejam contínuas e capazes de atender a demanda de concessão de benefícios da Lei de Informática e ao prazo estabelecido no Decreto 5.906/2006 (art. 18, **caput**);

9.2.2. aperfeiçoe o processo de análise dos RDA, de forma que a atuação da Sepin seja racionalizada e se torne mais tempestiva e eficaz, considerando, para isso, além da utilização de relatório simplificado, outras ações, como, por exemplo, a análise dos relatórios por amostragem, calcada na utilização de critérios formais, a automatização das etapas dos processos e a avaliação qualitativa das atividades de P&D;

9.2.3. aprimore o conjunto de indicadores utilizados para monitorar os resultados dos dispêndios de pesquisa e desenvolvimento (P&D) da Lei de Informática (Lei 8.248/1991), em compatibilidade com os objetivos pretendidos, considerando, para tanto, as orientações do guia metodológico de indicadores de programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.2.4. proponha ao Comitê da Área de Tecnologia da Informação (Cati) estrutura de governança mínima a ser adotada pelos institutos de pesquisa para garantir a sua independência, impedindo que possam ser alocados exclusivamente a uma empresa ou a um grupo de empresas, evitando-se o risco de se tornarem mera extensão de seus departamentos de engenharia;

9.2.5. estabeleça, para cada projeto conveniado, formulário de avaliação a ser preenchido pela empresa contratante, de modo a contribuir na identificação dos projetos de sucesso, bem como na futura identificação dos institutos de pesquisa e universidade mais experientes e possivelmente aptos a executar projetos em cada área de aplicação;

9.2.6. defina critérios para identificar e categorizar os institutos de pesquisa e universidades de acordo com o seu desempenho na execução de projetos, de modo a orientar as empresas no processo de escolha dos institutos de pesquisa, avaliando a conveniência de divulgar publicamente essas informações;

9.2.7. divulgue em seu sítio eletrônico informações públicas sobre as empresas e os convênios celebrados, a exemplo das seguintes informações:

9.2.7.1. quantidade de convênios;

9.2.7.2. valores dos convênios;

9.2.7.3. renúncia fiscal concedida;

9.2.7.4. outras informações sobre o uso dos recursos, a exemplo de indicadores de P&D e de produção industrial;

9.3. recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que instituem processo formal que considere o projeto e os resultados das demais políticas públicas correlatas à TI na sua própria metodologia de planejamento e acompanhamento da LI ou de outras que a sucederem, de modo a otimizar o uso de recursos públicos e em obediência ao princípio da eficiência.

9.4. recomendar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, em observância ao princípio da eficiência (Constituição Federal, art. 37, **caput**), promovam a efetiva continuidade das atividades da Câmara Temática interministerial para Pleitos de Concessão (CTI-PC), de forma que sejam capazes de atender a demanda de concessão de benefícios da Lei de Informática.

9.5. recomendar à Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que, em obediência ao princípio constitucional da eficiência:

9.5.1. aprimorem o processo de concessão dos benefícios da Lei de Informática no sentido de torná-lo mais ágil, atentando para a necessidade de automatizar suas etapas, dando maior eficácia à lei, considerando, para isso, evitar a duplicidade nas análises dos mesmos processos e a inclusão de trâmite rápido para produtos correlatos já analisados previamente, além de avaliar a efetividade da habilitação provisória instituída pelo Decreto nº 8.072/2013;

9.5.2. utilizem metodologia para formulação e planejamento de políticas públicas, de modo a aprimorar as etapas de monitoramento e de avaliação da política pública disposta na Lei nº 8.248/1991 e regulamentada pelo Decreto nº 5.906/2006 (Lei de Informática), utilizando para tanto ferramentas tais como o modelo lógico de programa;

9.5.3. definam um conjunto de indicadores para monitorar os resultados fabris dos processos produtivos básicos da Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991), compatíveis com os objetivos pretendidos, considerando, para tanto, as orientações do guia metodológico de indicadores de programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.5.4. elaborem estudos técnicos sobre a cadeia de valor dos bens incentivados, de modo a tornar as suas políticas públicas mais eficientes, monitorando as etapas técnica e economicamente viáveis, e, portanto, considerando-as prioritárias em seus instrumentos de incentivo e fomento;



9.5.5. *elaborem estudos sobre a possibilidade de incluir como indicador o valor de transformação industrial (VTI) ou outro que represente o valor agregado da indústria nacional, procurando tratar de forma diferenciada as empresas que executam as etapas mais nobres da cadeia de valor dos bens incentivados;*

9.5.6. *elaborem estudos sobre a possibilidade de incluir como indicadores os resultados da balança comercial dos produtos incentivados, por código NCM, monitorando comportamentos e tendências, de modo a acompanhar o desempenho da indústria;*

9.5.7. *elaborem estudos sobre a possibilidade de os benefícios concedidos serem uma função objetiva da agregação de valor apresentada pelas empresas para seus produtos;*

9.5.8. *elaborem estudos sobre a possibilidade de tratar entre os instrumentos disponíveis na Lei de Informática as empresas que realizam as etapas mais nobres da cadeia de valor dos produtos incentivados, mas optaram, por razões econômicas, por realizar as etapas de produção final dos bens incentivados no exterior;*

9.5.9. *ao realizarem alterações nos processos produtivos básicos, procurem fazê-las de forma a considerar o monitoramento da política pública, estabelecendo, sempre que possível, os indicadores necessários e suficientes para acompanhá-los, considerando os objetivos almejados pelas alterações;*

9.5.10. *definam, sempre que possível, metas para os indicadores estabelecidos;*

9.5.11. *estabeleçam, em conjunto, caso considerem pertinente a permanência de uma política pública para substituir a atual Lei de Informática, grupo de estudo para debater alternativas disponíveis a fim de aperfeiçoar o atual regimento da Lei de Informática e subsidiar a eventual proposta de renovação a ser apresentada;*

9.5.12. *produzam relatório próprio de análise sempre que houver contratação de avaliação externa da Lei de Informática, encaminhando ao Cati as suas considerações, e considerando essas conclusões para proposição de ajustes na política pública;*

9.6. *recomendar ao Comitê da Área de Tecnologia da Informação (Cati) que:*

9.6.1. *avalie a possibilidade de estabelecer diretrizes e controles internos de adoção obrigatória pelos institutos de pesquisa credenciados para receber projetos da Lei de Informática, de modo a mitigar o risco de que eles sejam utilizados como extensão dos departamentos de engenharia das empresas beneficiadas;*

9.7. *encaminhar, para ciência, cópia deste Acórdão, do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentou aos seguintes órgãos:*

9.7.1. *Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;*

9.7.2. *Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;*

9.7.3. *Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;*

9.7.4. *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;*

9.7.5. *Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda;*

9.7.6. *Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados;*

9.7.7. *Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal; e*

9.7.8. *Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico do Tribunal de Contas da União”.*

3. Em linhas gerais, as 26 recomendações prolatadas pelo referido Acórdão 458/2014-Plenário decorreram dos seguintes achados de auditoria: (i) ineficiências no processo estabelecido para a concessão de benefícios e no processo de análise dos relatórios demonstrativos anuais; (ii) deficiências no suporte tecnológico de gestão; (iii) ausência de suporte metodológico para a gestão de políticas públicas; (iv) falhas no processo de monitoramento e avaliação dos dispositivos de P&D; (v) falhas no processo de avaliação dos dispositivos do PPB; (vi) falhas no processo de avaliação *ex-post* da Lei de Informática; e (vii) falhas na gestão intrasetorial das políticas públicas relacionadas com a área de



TIC.

4. Por meio, todavia, do superveniente Acórdão 729/2018, o Plenário do TCU assinalou o cumprimento das recomendações prolatadas pelos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.4 e 9.5.1 do Acórdão 458/2014-Plenário, tendo considerado em atendimento, por estarem em implementação, as recomendações prolatadas pelos itens 9.5.2, 9.5.3, 9.5.9 e 9.5.10 desse acórdão e não atendidas as recomendações prolatadas pelos itens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7.1, 9.2.7.2, 9.2.7.3, 9.2.7.4, 9.3, 9.5.4, 9.5.5, 9.5.6, 9.5.7, 9.5.8, 9.5.11, 9.5.12 e 9.6.1 do Acórdão 458/2014-Plenário, sem prejuízo de prolatar as novas determinações, além de determinar a audiência dos gestores responsáveis sobre as falhas apuradas no correspondente feito, tendo, para tanto, o referido Acórdão 729/2018-Plenário sido proferido nos seguintes termos:

“(...) 9.1. determinar, nos termos do art. 250, IV, do RITCU, a audiência do Sr. Álvaro Toubes Prata e da Sra. Emília Maria Silva Ribeiro Curi para que, no prazo de quinze dias, apresentem as suas razões de justificativa sobre a não implantação do sistema de gestão da Lei de Informática, seja pela plataforma Aquarius, seja pelo uso de outra similar, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, com vistas a automatizar os processos inerentes à referida lei, constituindo a ferramenta para a execução, o monitoramento e a avaliação dos correspondentes resultados, em descompasso, assim, com a recomendação prolatada pelo item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e em desacordo com os Acórdãos 3.467/2014 e 1.715/2008, do Plenário, descumprindo o art. 4º, I, III, e V, e o art. 38, II, do Anexo I do Decreto 5.888, de 2006, e o art. 1º, I, III e V, e o art. 67, II, do Anexo da Portaria MCTI 758, de 2006, além de afrontar os princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e o princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967);

9.2. determinar, nos termos do art. 250, IV, do RITCU, a audiência do Sr. Virgílio Augusto Fernandes e do Sr. Manoel Augusto Cardoso da Fonseca, para que, no prazo de quinze dias, apresentem as suas razões de justificativa sobre as seguintes falhas:

9.2.1. não implantação do sistema de gestão da Lei de Informática, seja pela plataforma Aquarius, seja pelo uso de outra similar, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, com vistas a automatizar os processos inerentes à referida lei, constituindo a ferramenta para a execução, o monitoramento e a avaliação dos correspondentes resultados, em descompasso, assim, com a recomendação prolatada pelo item 9.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e em desacordo com os Acórdãos 3.467/2014 e 1.715/2008, do Plenário, descumprindo o art. 4º, I, III, e V, e o art. 38, II, do Anexo I do Decreto 5.888, de 2006, e o art. 1º, I, III e V, e o art. 67, II, do Anexo da Portaria MCTI 758, de 2006, além de afrontar os princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e o princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967);

9.2.2. mora na adoção das medidas destinadas ao aprimoramento dos indicadores utilizados para o monitoramento dos resultados dos dispêndios com P&D, em dissonância com o item 9.2.3 do Acórdão 458/2014 e com o Acórdão 3.467/2014-TCU-Plenário, descumprindo o art. 18, I, e o art. 39 do Anexo I do Decreto 5.886, de 2006, e o art. 28, II e VI, e o art. 55 do Anexo I do Decreto 8.877, de 2016, e art. 1º, I, e o art. 14 do Anexo da Portaria MCTI 756, de 2006, além de afrontar os princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e o princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967);

9.2.3. não definição de critérios para identificar e categorizar os institutos de pesquisa e as universidades, de acordo com o seu desempenho na execução de projetos, de modo a orientar as empresas no processo de escolha dos institutos de pesquisa, em descompasso, assim, com a recomendação proferida pelo item 9.2.6 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e em desacordo com o Acórdão 3.467/2014-TCU-Plenário, descumprindo o art. 18, I, e o art. 39 do Anexo I do Decreto 5.886, de 2006, e o art. 28, II e VI, e o art. 55 do Anexo I do Decreto 8.877, de 2016, e art. 1º, I, e o art. 14 do Anexo da Portaria MCTI 756, de 2006, além de afrontar os princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e o princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967);

9.2.4. não divulgação de informações sobre os beneficiários da política instituída pela Lei de



Informática, inviabilizando o conhecimento sobre as empresas mais beneficiadas em termos de renúncia de receita, a quantidade de convênios celebrados, entre outras relevantes informações, apesar de se tratar de fomento pelos recursos públicos, em dissonância com a recomendação proferida pelo item 9.2.6 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e em desacordo com o Acórdão 3.467/2014-TCU-Plenário, descumprindo o art. 18, I, e o art. 39 do Anexo I do Decreto 5.886, de 2006, e o art. 28, II e VI, e o art. 55 do Anexo I do Decreto 8.877, de 2016, e art. 1º, I, e o art. 14 do Anexo da Portaria MCTI 756, de 2006, além de afrontar os princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e o princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967);

9.3. considerar atendidas as recomendações prolatadas pelos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.4 e 9.5.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário;

9.4. considerar em atendimento, por estarem em implementação, as recomendações prolatadas pelos itens 9.5.2, 9.5.3, 9.5.9 e 9.5.10 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário;

9.5. considerar não atendidas as recomendações prolatadas pelos itens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7.1, 9.2.7.2, 9.2.7.3, 9.2.7.4, 9.3, 9.5.4, 9.5.5, 9.5.6, 9.5.7, 9.5.8, 9.5.11, 9.5.12 e 9.6.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário;

9.6. determinar, nos termos do art. 1º, II, e art. 43, I, da Lei 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações apresente ao TCU, no prazo de até 180 dias contados da ciência deste Acórdão, o devido plano de ação para o efetivo cumprimento das seguintes medidas:

9.6.1. implante ou aperfeiçoe o sistema de gestão da Lei de Informática para que, além de automatizar os processos inerentes à referida lei, esse sistema se constitua como ferramenta própria para a execução, o monitoramento e a avaliação dos correspondentes resultados, sem prejuízo de, se for o caso, apresentar a solução alternativa para cumprir esse objetivo, em sintonia com o Acórdão 3.467/2014-TCU-Plenário e o Acórdão 906/2015-TCU-Plenário e em atendimento aos princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e ao princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967);

9.6.2. aperfeiçoe o processo de prestação de contas e a análise das informações sobre as empresas e os convênios celebrados, visando a conferir tempestividade à divulgação das correspondentes informações, ou, alternativamente, divulgue essas informações por outro meio sem aguardar o término da análise sobre os RDA, em homenagem aos princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e ao princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967);

9.7. determinar, nos termos do art. 1º, II, e art. 43, I, da Lei 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, em sintonia com o Acórdão 3.467/2014-TCU-Plenário e o Acórdão 906/2015-TCU-Plenário e em atendimento aos princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e ao princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967), a Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações apresente ao TCU, no prazo de até 180 dias contados da ciência deste Acórdão, o devido plano de ação para o efetivo cumprimento das seguintes medidas:

9.7.1. elabore, nos termos dos arts. 9 e 11 da Lei 8.248, de 1991, a necessária estratégia para analisar os RDA pendentes, segundo os critérios de materialidade e relevância, para tratar a cobrança administrativa dos eventuais débitos decorrentes do atraso na análise da prestação de contas de investimentos em P&D;

9.7.2. divulgue perante o correspondente portal, nos termos do art. 7º, VII, alínea “a”, da Lei 12.527, de 2011, e em respeito ao princípio constitucional da publicidade, com destaque e com periodicidade mensal, a situação da análise inicial e recursal dos RDA, nos moldes das Tabelas 10 e 11 às páginas 25-26 do Anexo Especial sobre Gestão de Políticas de Renúncias de Receitas (AGRE), como parte do relatório de gestão da Sepin para o exercício de 2015, e a situação do processo de cobrança do estoque de débitos de aplicação insuficiente em P&D para os exercícios pretéritos, desde 2007, e a situação da eficiência do processo de cobrança de débito de P&D, nos moldes das Tabelas

17 e 18 à página 37 do Anexo Especial sobre Gestão de Políticas de Renúncias de Receitas (AGRE), junto ao relatório de gestão da Sepin para o exercício de 2015;

9.7.3. *aprimore, nos termos do art. 7º, VII, alínea “a”, da Lei 12.527, de 2011, o conjunto de indicadores utilizados para o monitoramento dos resultados dos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento (P&D) pela Lei 8.248 (Lei de Informática), de 1991, em compatibilidade com os objetivos pretendidos, considerando, para tanto, as orientações dadas pelo guia metodológico de indicadores de programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou apresente a solução alternativa para o cumprimento desse objetivo;*

9.7.4. *implemente efetivamente todas as medidas previstas nos itens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7.1, 9.2.7.2, 9.2.7.3, 9.2.7.4, 9.3, 9.5.11, 9.5.12 e 9.6.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário ou, se for o caso, apresente as soluções alternativas para o cumprimento dos correspondentes objetivos;*

9.8. *determinar, nos termos do art. 1º, II, e art. 43, I, da Lei 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, em sintonia com o Acórdão 3.467/2014-TCU-Plenário e o Acórdão 906/2015-TCU-Plenário e em atendimento aos princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e ao princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967), a Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações apresente ao TCU, no prazo de até 180 dias contados da ciência deste Acórdão, o devido plano de ação, nos termos do art. 7º, VII, alínea “a”, da Lei 12.527, de 2011, para a efetiva divulgação no correspondente sítio eletrônico das informações públicas individualizadas sobre as empresas e os convênios ou ajustes celebrados, devendo registrar como conteúdo mínimo as seguintes informações:*

9.8.1. *quantidade de convênios ou ajustes;*

9.8.2. *valores dos convênios ou ajustes;*

9.8.3. *renúncia fiscal concedida;*

9.8.4. *demais informações sobre o emprego dos recursos, a exemplo dos indicadores de P&D e de produção industrial;*

9.9. *determinar, nos termos do art. 1º, II, e art. 43, I, da Lei 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, em sintonia com o Acórdão 3.467/2014-TCU-Plenário e o Acórdão 906/2015-TCU-Plenário e em atendimento aos princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e ao princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967), a Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e a Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços apresentem ao TCU, no prazo de até 180 dias contados da ciência deste Acórdão, o devido plano de ação para o efetivo cumprimento das seguintes medidas:*

9.9.1. *informem os possíveis cenários sobre a eventual mudança na política pública inerente à Lei 8.248, de 1991, com base no resultado do Painel da Organização Mundial do Comércio (WT/DS472/R e WT/DS497/R) relativo ao contencioso com a política industrial brasileira, contemplando as ações ou as iniciativas para tratar dos potenciais efeitos em cada cenário, com a indicação, no mínimo, das medidas a serem adotadas, dos responsáveis pelas ações e do prazo previsto para a efetiva implementação, entre outros elementos;*

9.9.2. *implementem efetivamente todas as medidas previstas nos itens 9.5.4, 9.5.5, 9.5.6, 9.5.7 e 9.5.8 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário ou, se for o caso, apresentem as soluções alternativas para o cumprimento dos correspondentes objetivos;*

9.10. *determinar que a unidade técnica envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, além da cópia do relatório de fiscalização inserido na Peça 53, 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, informando que ainda não foram implementadas as principais medidas fixadas pelo Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, com o comprometimento, assim, sobre a efetiva melhoria da governança e*



da gestão nas políticas públicas inerentes à Lei 8.248, de 1991;

9.11. *determinar que a unidade técnica envie a cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, além da cópia do relatório de fiscalização inserido na Peça 53, aos seguintes destinatários:*

9.11.1. *ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC);*

9.11.2. *à Secretaria de Política de Informática do MCTIC;*

9.11.3. *ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC);*

9.11.4. *à Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial do MDIC;*

9.11.5. *à Secretaria da Receita Federal do Brasil; e*

9.12. *determinar que a Sefti prossiga com o monitoramento do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário a partir das alterações ora proferidas no presente Acórdão”.*

5. Em cumprimento, então, aos aludidos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 729/2018-Plenário, a unidade técnica promoveu a audiência dos seguintes responsáveis:

(a) Álvaro Toubes Prata e Emília Maria Silva Ribeiro Curi, como titulares da Secretaria-Executiva do MCTIC no período de 26/8/2014 a 5/4/2015 e de 6/4/2015 a 22/5/2016, respectivamente; e

(b) Virgílio Augusto Fernandes Almeida e Manoel Augusto Cardoso da Fonseca, como titulares da Secretaria de Política de Informática (Sepin) do MCTIC no período de 1º/2/2011 a 15/11/2015 e de 16/11/2015 a 7/6/2016, respectivamente.

6. Em resposta à aludida audiência, Álvaro Toubes Prata e Emília Maria Silva Ribeiro Curi apresentaram, em síntese, as seguintes alegações: (i) teria ocorrido a suspensão dos repasses financeiros para a continuidade da aludida plataforma e a obrigatoriedade de sua utilização, ante o pouco tempo de gestão e após a constituição de comissão específica para a avaliação da plataforma Aquarius; (ii) a necessidade de integração de todos os sistemas do ministério à plataforma Aquarius não seria eficaz, comprometendo o desenvolvimento de outros sistemas; e (iii) teria sido buscado o aprimoramento do sistema de apoio à gestão da Lei de Informática sem a necessidade de obrigatória integração com a plataforma Aquarius, tendo ela sido continuada por meio das ações de reformulação, implementação e aperfeiçoamento previstas no Plano Estratégico de TI 2016-2019.

7. Por seu turno, Manoel Augusto Cardoso da Fonseca argumentou que, como Secretário de Política de Informática, teria atuado apenas por 140 dias úteis e, nesse período, teriam ocorrido três mudanças de titularidade no MCTIC.

8. Já Virgílio Augusto Fernandes Almeida suscitou a ocorrência de diversos obstáculos e, especialmente, das seguintes dificuldades: (i) a frequente troca de ministros e a ausência de recursos, especialmente, humanos teriam sido diversas vezes comunicadas à Secretaria-Executiva e ao Gabinete do Ministro; (ii) a contratação e a gestão dos serviços na plataforma Aquarius teria ficado sob a exclusiva responsabilidade da Secretaria-Executiva, e não da Sepin; (iii) teria ocorrido o desenvolvimento do projeto Aval RDA (Relatório Demonstrativo Anual); e (iv) a Sepin sofreria pelas fragilidades estruturais para lidar com as demandas na gestão da Lei de Informática e da indústria da Tecnologia da Informação.

9. De todo modo, após a análise final do feito, o auditor federal propôs a aplicação da multa prevista no art. 268, IV, do RITCU, em desfavor dos quatro responsáveis, em função de não terem adotado as efetivas providências para a resolução das falhas apontadas pelo referido acórdão, contribuindo para a permanência do quadro de ineficiência na gestão da aludida política pública.

10. O diretor da unidade técnica discordou, por sua vez, da aplicação dessa multa em desfavor de Álvaro Toubes Prata, Emília Maria Silva Ribeiro Curi e Manoel Augusto Cardoso da Fonseca, ao vislumbrar que eles não teriam atuado com omissão na busca de providências, apesar de terem permanecido pouco tempo no cargo, sem prejuízo de acolher a proposta de aplicação da multa em desfavor de Virgílio Augusto Fernandes Almeida, tendo o titular da unidade técnica anuído à essa proposta.



11. Ocorre, todavia, que, a despeito de todas essas supostas justificativas, os aludidos responsáveis não teriam efetivamente cumprido as medidas veiculadas pelo referido Acórdão 458/2014 proferido pelo Plenário do TCU sob a forma de recomendações, não lhes devendo ser, então, aplicadas as suscitadas multas legais, pois não teriam injustificadamente descumprido as eventuais determinações do TCU, mas as aludidas recomendações.

12. Deve ser reiterada, contudo, a necessidade de efetivo cumprimento às determinações prolatadas pelos itens 9.6 a 9.8 do Acórdão 729/2018-Plenário, passando, de todo modo, a definir os itens 9.5.2, 9.5.3, 9.5.9 e 9.5.10, além dos itens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7.1, 9.2.7.2, 9.2.7.3, 9.2.7.4, 9.3, 9.5.4, 9.5.5, 9.5.6, 9.5.7, 9.5.8, 9.5.11, 9.5.12 e 9.6.1, do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário como determinações, e não mais como meras recomendações, a serem cumpridas em consonância com o item 9.9 do Acórdão 729/2018-Plenário; sem prejuízo de promover o prosseguimento do respectivo monitoramento.

13. O TCU pode rejeitar parcialmente, portanto, as aludidas justificativas, deixando de aplicar as suscitadas multas em desfavor dos referidos responsáveis, sem prejuízo, contudo, de reiterar as determinações prolatadas, especialmente, pelos itens 9.6 a 9.9 do Acórdão 729/2018-Plenário e de determinar o prosseguimento do presente feito em novo processo específico de monitoramento.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2816/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.278/2017-7.

1.1. Apensos: TC 015.659/2018-6 e TC 036.514/2018-7.

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

3. Responsáveis: Álvaro Toubes Prata (CPF 145.041.381-15); Emília Maria Silva Ribeiro Curi (CPF 292.910.701-49); Manoel Augusto Cardoso da Fonseca (CPF 206.519.450-20); Virgílio Augusto Fernandes Almeida (CPF 130.465.196-72).

4. Instituições: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC); então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); então Secretaria de Política de Informática (Sepin-MCTIC); então Secretaria de Desenvolvimento e Competitividade Industrial (SDCI-MDIC); Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Luiz Antonio Muniz Machado (OAB-DF 750-A), entre outros, representando Emília Maria Silva Ribeiro Curi.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão 458/2014 proferido pelo Plenário do TCU, no âmbito do TC 013.747/2013-4, ao apreciar a auditoria operacional destinada a avaliar os resultados da Lei n.º 8.248 (Lei de Informática), de 1991, cabendo no presente momento, ainda, a apreciação das justificativas apresentadas em resposta às audiências suscitadas pelo Acórdão 729/2018-Plenário;

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

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Álvaro Toubes Prata, Emília Maria Silva Ribeiro Curi e Manoel Augusto Cardoso da Fonseca;

9.2. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Virgílio Augusto Fernandes Almeida, deixando, todavia, de lhe aplicar a multa prevista no art. 268, IV, do RITCU;



9.3. passar a definir os itens 9.5.2, 9.5.3, 9.5.9 e 9.5.10 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e os itens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7.1, 9.2.7.2, 9.2.7.3, 9.2.7.4, 9.3, 9.5.4, 9.5.5, 9.5.6, 9.5.7, 9.5.8, 9.5.11, 9.5.12 e 9.6.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário como determinações a serem cumpridas, nos termos da Resolução TCU n.º 315, de 2020, pelos respectivos órgãos ou entes públicos em consonância com o prazo e o plano de ação fixados pelo item 9.9 do Acórdão 729/2018-Plenário;

9.4. reiterar a necessidade de efetivo cumprimento às determinações prolatadas pelos itens 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 do Acórdão 729/2018-Plenário em sintonia, adicionalmente, com o efetivo cumprimento das medidas fixadas pelos itens 9.5.2, 9.5.3, 9.5.9 e 9.5.10 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e pelos itens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7.1, 9.2.7.2, 9.2.7.3, 9.2.7.4, 9.3, 9.5.4, 9.5.5, 9.5.6, 9.5.7, 9.5.8, 9.5.11, 9.5.12 e 9.6.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, dentro do prazo de 180 dias contados da ciência da presente deliberação, sem prejuízo de, no correspondente plano de ação, serem indicadas as eventuais alternativas para o efetivo cumprimento das aludidas medidas pela adoção de outras soluções tecnológicas mais adequadas;

9.5. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, aos seguintes destinatários:

9.5.1. ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), para ciência e efetivo cumprimento ao item 9.4 deste Acórdão;

9.5.2. ao Ministério da Economia, como sucessor do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, para ciência e adoção das providências cabíveis;

9.5.3. à Secretaria da Receita Federal do Brasil, para ciência e adoção das providências cabíveis;

9.5.4. à Procuradoria da República no Distrito Federal e à Procuradoria da República no Paraná, para ciência em complemento às respostas anteriormente enviadas às respectivas solicitações de informação autuadas no bojo do TC 015.659/2018-6 e do TC 036.514/2018-7; e

9.6. promover a autuação do novo processo de monitoramento sobre o cumprimento do item 9.4 deste Acórdão, promovendo o apensamento definitivo do presente TC 001.278/2017-7 a esse novo processo de monitoramento.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2816-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 014.575/2020-5 [Apensos: TC 026.135/2020-5, TC 011.651/2020-2, TC 025.298/2020-8, TC 028.239/2020-2, TC 026.904/2020-9]

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Fundação Oswaldo Cruz; Ministério da Saúde; Secretaria de Vigilância Em Saúde

Responsáveis: Antonio Elcio Franco Filho (051.519.268-61); Eduardo Pazuello (734.125.037-20); João Gabbardo dos Reis (223.127.490-68); Luiz Henrique Mandetta (519.421.431-68); Nelson Luiz Sperle Teich (601.981.097-68)

Representação legal: não há



SUMÁRIO: AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA MONTADA PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA O COMBATE À CRISE GERADA PELO NOVO CORONAVÍRUS E DOS ATOS REFERENTES À EXECUÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE POLÍTICAS NACIONAIS DE TESTAGEM E DE COMUNICAÇÃO COM A POPULAÇÃO. OUTRAS CONSIDERAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de acompanhamento com o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo coronavírus, bem como os atos referentes à execução de despesas públicas pelo referido órgão e suas unidades subordinadas, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade.

2. Nesta oportunidade, aprecia-se o terceiro relatório parcial elaborado pela SecexSaúde, em continuidade ao trabalho anterior.

3. Transcrevo, a seguir, o relatório da SecexSaúde:

1. *“O primeiro relatório parcial do acompanhamento apresentou a metodologia planejada para a execução dos trabalhos, conforme proposta de fiscalização, que compreenderia a observação direta das reuniões dos comitês de aconselhamento, deliberativo e/ou outras estruturas de suporte à decisão e de gestão da crise e a análise dos documentos juntados ao processo eletrônico de gestão da crise do coronavírus e dos processos relacionados, por meio do acesso ao sistema de gestão processual do Ministério da Saúde, e as dificuldades enfrentadas pela equipe na execução dos trabalhos até aquele momento.*

2. *O segundo relatório parcial apresentou uma análise dos aspectos orçamentários e financeiros relativos ao enfrentamento do coronavírus no âmbito do Ministério da Saúde, consolidados até o fim do mês de junho de 2020, informações relativas às transferências de recursos para Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios, às contratações analisadas, à estrutura de governança montada pelo Ministério para enfrentar a pandemia, bem como ao planejamento de suas ações, à estratégia de comunicação e à transparência dos contratos e das informações atinentes à pandemia, disponíveis no site do Ministério.*

3. *Este terceiro relatório novamente se debruçou sobre o tema governança, em razão da análise das manifestações do MS em relação às deliberações do Acórdão 1.888/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, proferido em razão do julgamento do segundo relatório, sobre as transferências a Estados, DF e Municípios, sobre as aplicações diretas de recursos pelo Ministério da Saúde, bem como sobre algumas das contratações realizadas pelo MS em razão da pandemia, selecionadas em razão da materialidade e relevância.*

4. *Foram igualmente avaliados os critérios para transferências de recursos para os entes federados, estabelecidos pela Portaria GM/MS 1.666/2020, e algumas das contratações realizadas pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), motivadas pela pandemia causada pelo novo coronavírus, selecionadas também em razão da materialidade e relevância.*

5. *De forma agregada, por meio de consulta ao Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde e por meio de consulta aos saldos bancários das contas correntes para os depósitos do Fundo Nacional de Saúde, mantidas pelos entes subnacionais na Caixa Econômica Federal e no Banco do Brasil, foi possível fazer uma avaliação quantitativa dos gastos dos entes federativos com saúde.*

6. *Em decorrência da assinatura do contrato de Encomenda Tecnológica para a produção no Brasil da vacina da Covid-19, em desenvolvimento pela Universidade de Oxford, em parceria com o Laboratório AstraZeneca, foi realizada uma análise do contrato, classificado como de acesso reservado pela Fiocruz, da utilização do instrumento de Encomenda Tecnológica e do papel do Ministério da Saúde na coordenação do Programa Nacional de Imunizações e nas demais iniciativas em andamento para viabilizar o acesso da população brasileira a outras vacinas da Covid-19 em desenvolvimento.*

7. Neste ciclo de acompanhamento, também foi realizada uma avaliação do registro de casos de Covid-19 no novo sistema de vigilância sanitária, denominado e-SUS VE (Vigilância Epidemiológica), também chamado e-SUS Notifica (notifica.saude.gov.br).

8. Novamente, a equipe do acompanhamento avaliou a transparência das contratações do Ministério da Saúde e avaliou, igualmente, a transparência dada pela Fiocruz às suas contratações, considerando as disposições da Lei 13.979/2020.

9. Por fim, a equipe analisou as informações encaminhadas pelo Ministério da Saúde, em relação a questionamentos acerca da estratégia de testagem de casos suspeitos de contaminação pelo novo coronavírus, e, em atenção ao item 9.3 do Acórdão 2.092/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, avaliou as ações do Ministério da Saúde para tornar públicas todas as alterações realizadas nas bases de dados relativas à Covid-19 nos Sistemas de Informação da Vigilância Epidemiológica e no e-SUS VE (Vigilância Epidemiológica)/ Notifica.

10. Em decorrência da publicação da Resolução TCU 315/2020, cujo art. 14 estabelece que a unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, a equipe, o supervisor do acompanhamento e o Secretário da SecexSaúde apresentaram aos Secretários Executivo e de Atenção Especializada e à Diretora de Integridade do Ministério da Saúde e a Diretores da Fundação Oswaldo Cruz, via aplicativo Microsoft Teams, as propostas preliminares de recomendação e determinação (peça 177).

11. Importante registrar que a elaboração do presente relatório contou com o apoio do Núcleo de Tratamento de Dados e Informações da SecexSaúde.

II. GOVERNANÇA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA ENFRENTAMENTO DA CRISE GERADA PELO CORONAVÍRUS

12. Com o fito de analisar a governança do Ministério da Saúde para enfrentamento à crise causada pelo novo coronavírus, o segundo relatório deste acompanhamento apresentou uma análise das estruturas de suporte à crise instituídas pelo Ministério e dos mecanismos de planejamento e comunicação.

13. A apreciação do relatório em sessão plenária resultou na prolação do Acórdão 1.888/2020 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler (peça 90), que, em relação à governança, determinou ao MS:

9.1.1. adote as medidas necessárias visando adequar o funcionamento do COE-nCoV aos normativos de regência de sua atuação, reforçando o seu papel de articulação e coordenação no enfrentamento da pandemia, nos termos da Portaria GM/MS 188/2020;

9.1.2. ajuste sua estratégia de comunicação a respeito das medidas adotadas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 e das demais informações epidemiológicas e de prevenção e controle da doença segundo as diretrizes do Decreto 9.203/2017, os princípios da publicidade e transparência pública e as melhores práticas internacionais a respeito do assunto, a exemplo do guia denominado National Incident Management System (NIMS);

9.1.3. adapte o funcionamento do GEI-ESPII aos normativos de regência do órgão, disciplinando a sua atuação coordenada com o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 da Casa Civil, conforme as diretrizes de governança pública;

9.1.4. elabore instrumento legal para regular o funcionamento do Gabinete de Crise – Covid-19 de forma que as diversas instâncias existentes no âmbito do Ministério da Saúde criadas para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus tenham suas funções definidas e possam trabalhar de forma coordenada e colaborativa buscando proteger vidas de maneira eficiente, racional e ao menor custo para a administração pública; e

9.1.5. elabore plano tático-operacional detalhado para a viabilização das medidas mencionadas nos itens “a” a “i” do Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus, contendo, no mínimo, as seguintes informações: ação a ser implementada; prazo para implementação; responsável pela implementação; atividades, procedimentos, etapas; prazos intermediários; atores envolvidos; estimativa de custo; sistemas informatizados; estados a serem atendidos (com previsão de quantitativo por estado);

14. O Ministério da Saúde, por meio do Ofício 969/2020/CDOC/CGCIN/DINTEG/MS, de 25/8/2020 (peça 153), encaminhou a Nota Técnica 8/2020-SE/GAB/SE/MS com suas manifestações em relação ao acórdão supracitado.

15. Sobre o funcionamento do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV), o Ministério da Saúde informou que o Centro, no âmbito de suas competências, definidas pela Portaria GM/MS188/2020, discutiu e propôs ao Ministro da Saúde a edição de portaria específica para regular o funcionamento do Gabinete de Crise e para alinhar as atribuições e a gestão do COE-nCoV, vinculando-o à Secretaria-Executiva do Ministério (peça 153, p. 6).

16. A respeito do tema, cabe resgatar as atribuições do COE-nCoV, conforme regulamentado pelo art. 3º da Portaria GM/MS 188/2020:

I. planejar, organizar, coordenar e controlar as medidas a serem empregadas durante a ESPIN, nos termos das diretrizes fixadas pelo Ministro de Estado da Saúde

II. articular-se com os gestores estaduais, distrital e municipais do SUS;

III. encaminhar ao Ministro de Estado da Saúde relatórios técnicos sobre a ESPIN e as ações administrativas em curso;

IV. divulgar à população informações relativas à ESPIN; e

V. propor, de forma justificada, ao Ministro de Estado da Saúde:

a) o acionamento de equipes de saúde incluindo a contratação temporária de profissionais, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

b) a aquisição de bens e a contratação de serviços necessários para a atuação na ESPIN;

c) a requisição de bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, nos termos do inciso XIII do caput do art. 15 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; e

d) o encerramento da ESPIN.

17. Tem-se que as evidências até o momento colhidas pela equipe do acompanhamento não demonstram o cumprimento da determinação do subitem 9.1.1 do acórdão em tela, visto que nesse ciclo de fiscalização não foi constatado aprimoramento das atribuições desse comitê relacionadas ao escopo desta fiscalização. Não se verificou articulação do COE-nCoV com os Estados, DF e Municípios para planejamento das ações de aquisição de insumos estratégicos para Covid-19 e para elaboração dos planos tático-operacionais.

18. Em relação ao processo de requisição administrativa dos chamados kit intubação (objeto da seção V deste relatório), destaca-se que não houve registro formal de proposição do COE para a requisição dos medicamentos no processo administrativo da aquisição, instaurado pelo Ministério da Saúde (SEI/MS 25000.081981/2020-61), apesar da atribuição prevista, na alínea “c”, inciso V, da Portaria GM/MS 188/2020, de requisitar bens e serviços no contexto de combate à pandemia.

19. Em relação às aquisições planejadas, não foram verificadas evidências ao longo do acompanhamento de articulação entre União e os demais entes federativos para a definição de um planejamento logístico integrado de insumos para saúde para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, contendo, pelo menos, listagem dos insumos a serem adquiridos, quantitativos e estados atendidos e previsão dos insumos e medicamentos de maior risco de desabastecimento, apesar da resposta do Ministério da Saúde, ao item 9.2.2 do acórdão em tela – o qual solicitava informações sobre a definição da estratégia de aquisições para o combate à Covid-19 desde o início da pandemia, em março de 2020, e se houve mudança nessa estratégia –, segundo a qual a centralização da aquisição de alguns equipamentos ou insumos justificou-se pelo apoio do MS aos estados e municípios.

20. Ademais, sobre a estratégia de testagem na política de combate à pandemia, em atendimento ao Ofício de Requisição 9, de 4/8/2020, (peça 143), o MS informou que, no cenário de resposta à Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), por meio do programa “Diagnosticar para Cuidar”, desenvolvido pela Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS), busca realizar 24 milhões de testes RT-qPCR (Reverse-Transcriptase Polymerase Chain Reaction) pela ação Confirma Covid, garantindo à população brasileira o acesso, pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ao diagnóstico laboratorial da Covid-19 (peça 156, p. 5)

21. Nota-se que, nesses dois contextos – aquisições e política de testagem –, não há informação de qualquer tipo de atuação do COE ou de planejamento ou pactuação com os entes federados para definição dos quantitativos estabelecidos para cada ente, não só no início da pandemia, momento de maior desconhecimento acerca de seus impactos e consequências, mas ao longo de toda a crise.

22. Nessa seara, convém destacar a competência de coordenação e fiscalização do SUS exercida pelo Ministério da Saúde, conforme estabelecida no seu regimento interno (inciso II, art. 1º, do Anexo I, do Decreto 9.795/2019). Aliado a isso, cabe mencionar que o art. 16, parágrafo único, da Lei 8.080/1990 estabelece que a União poderá executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do SUS ou que representem risco de disseminação nacional.

23. **Apesar da falta de evidências da atuação do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública na definição de estratégias para minimizar os efeitos da pandemia, tendo em vista que o Ministério da Saúde relatou a elaboração de portaria específica para, entre outros, alinhar as atribuições do COE-nCoV, propõe-se considerar “em cumprimento” a determinação constante do item 9.1.1 do Acórdão 1.888/2020–TCU–Plenário e ressaltar que a elaboração da nova portaria e a estratégia do Ministério da Saúde para o combate da pandemia continuarão a ser verificados no presente acompanhamento.**

24. Para responder ao subitem 9.1.5 do Acórdão 1.888/2020–TCU–Plenário, relativo à elaboração dos planos tático-operacionais, o Ministério da Saúde apresentou os argumentos abaixo (peça 153, p. 8):

Entende-se que até o momento, houve a necessidade de respostas imediatas às situações dos entes federados no enfrentamento à pandemia, não sendo, desta forma, possível elaborar Plano de Ação Tático Operacional. O atual Plano de Contingência Nacional apresenta recomendações para o enfrentamento da pandemia, tendo sido previsto de forma global devido ao desconhecimento inicial da patologia.

Considerando também, o efetivo de pessoal no Ministério da Saúde, as adaptações ao trabalho remoto, e a necessidade de envidar esforços diretamente nas ações de enfrentamento à pandemia e apoio aos entes federados, como fatores que tornam impraticável o desenvolvimento de planos de ação detalhados.

25. Tem-se que na data de criação do COE-nCoV, 3/2/2020, o Brasil encontrava-se no nível de resposta “alerta”, definido pelo Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo coronavírus como a situação de risco elevado de introdução do Sars-Cov-2 no país sem a presença de casos suspeitos e, naquele contexto, era esperado do COE que, em articulação com as demais áreas do MS, tivesse coordenado a elaboração dos planos de ação, a fim de organizar a utilização dos recursos humanos, materiais, e orçamentários, e, também, coordenasse a elaboração de um plano de comunicação, a fim de efetivar a implementação das ações descritas no Plano de Contingência Nacional com o objetivo de minimizar os efeitos da pandemia do novo coronavírus no território brasileiro.

26. Sem a definição de ações, prazos, responsáveis, atividades, procedimentos, etapas, estimativas de custo, sistemas informatizados, público alvo (elementos que deveriam constar de planos tático-operacionais), é inviável avaliar as diretrizes, a estratégia do Ministério da Saúde para conter a pandemia causada pelo novo coronavírus, a exemplo do que deveria ser feito, por quem, em quais prazos e situações, com quais objetivos e recursos.

27. Em relação à resposta apresentada pelo MS ao Acórdão 1.888/2020-Plenário, cabe esclarecer que a necessidade de respostas imediatas aos entes federados no enfrentamento da pandemia não deve inviabilizar a elaboração de planos; ao reverso, o objetivo de um bom planejamento é otimizar a utilização de recursos, aprimorar a comunicação e processos, e, ainda, garantir melhor coordenação das atividades. Ademais, a otimização dos recursos humanos ajudará a resolver as situações abordadas no segundo trecho da resposta, no que concerne ao efetivo de pessoal e às adaptações ao trabalho remoto.

28. No segundo relatório do presente acompanhamento havia sido formulada proposta preliminar para que o Ministério da Saúde elaborasse planos de ação referentes a algumas das ações

contidas no Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo coronavírus. Contudo, em reunião realizada com a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde para apresentação das propostas preliminares do relatório, a equipe do acompanhamento foi informada que o MS havia elaborado os planos mencionados, somente não os havia formalizado por meio de portaria ou outro instrumento normativo, o que levou a equipe a se abster de formular proposta de encaminhamento relativa ao assunto, tendo registrado que solicitaria a apresentação dos planos elaborados e avaliaria seu conteúdo nas próximas fases do acompanhamento (peça 86, p. 10).

29. O Ministro Relator, à vista da informação de que os planos haviam sido elaborados, mas não formalizados, julgou pertinente que o Tribunal determinasse o envio deles, inclusive, para fins de acompanhamento futuro (peça 91).

30. Todavia, o que a resposta do Ministério da Saúde evidencia é que os planos de ação não haviam sido elaborados, sendo possível afirmar que a Pasta não possuía uma estratégia minimamente detalhada para combater os efeitos da pandemia.

31. Destaque-se que o MS expressamente declarou que (peça 153, p. 8):

Todavia, atentando para o cenário atual, o COEnCov, juntamente com a revisão do Plano de Contingência, deu início à condução do processo de elaboração de Plano de Ação para os itens apontados na determinação do Acórdão, levando em conta as possibilidades das áreas técnicas em estabelecer previsibilidade, devendo priorizar as ações, atividades e responsáveis.

Assim, em face de todo o exposto nesse tocante, e em processo de elaboração junto às áreas técnicas a revisão do Plano de Contingência e o Plano de Ação a contemplar os elementos constantes da determinação em tela, essa encontra-se parcialmente cumprida.

32. **Desse modo, diante do acima relatado, propõe-se considerar “em cumprimento” a determinação constante do item 9.1.5 do Acórdão 1.888/2020–TCU–Plenário, destacando que a equipe diligenciará ao Ministério da Saúde, solicitando o envio do Plano de Contingência Nacional revisado e dos planos tático-operacionais para as ações definidas nesse documento.**

33. Outro ponto do acórdão trata da determinação ao MS (subitem 9.1.2) para ajustar a estratégia de comunicação a respeito das medidas adotadas para enfrentamento da Covid-19 e das demais informações epidemiológicas e de prevenção e controle da doença segundo as diretrizes do Decreto 9.203/2017, os princípios da publicidade e da transparência pública e as melhores práticas internacionais a respeito do assunto, a exemplo do guia denominado National Incident Management System (NIMS).

34. Em manifestação sobre o assunto, o MS relatou que as coletivas de imprensa são realizadas sempre que necessário, porém normalmente haverá pelo menos uma coletiva no meio da semana, com atualização da situação, apresentação técnica do boletim da semana epidemiológica e outras informações e relatou, ainda, que disponibiliza em seu portal – www.saude.gov.br – todas as informações de como proceder a partir dos primeiros sintomas, que o aplicativo Coronavírus-SUS teria sido criado com o objetivo de conscientizar e informar a população sobre os sintomas da Covid-19 e que, também, possui o Disque Saúde 136, para esclarecer dúvidas (peça 153, p. 6).

35. O MS relatou ainda possuir redes sociais (Facebook, Twitter e Instagram) e conta na plataforma YouTube, onde são transmitidas as coletivas de imprensa com anúncios de entrega e atualização epidemiológica da Covid-19 em território nacional, como também número no aplicativo WhatsApp, por meio do qual cidadãos podem enviar mensagens recebidas nas redes sociais para confirmação da veracidade (Saúde sem fake news).

36. Muito embora as estratégias de comunicação digital do Ministério sejam relevantes, não é possível desconsiderar que no Brasil cerca de 46 milhões de pessoas não utilizam a internet, conforme levantamento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Tecnologia da Informação e Comunicação (Pnad Contínua – TIC) de 2018, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim, ações de comunicação que utilizem rádio ou televisão seriam bem-vindas para atingir esse público.

37. Apesar da determinação dirigida ao Ministério, não foram verificadas adaptações na estratégia de comunicação para fornecer informações epidemiológicas de prevenção e controle da doença a fim de direcionar o comportamento da população à estratégia do Ministério para mitigar os efeitos da pandemia do novo coronavírus no Brasil.

38. A deliberação dirigida ao Ministério determinou o ajuste na estratégia de comunicação, segundo as diretrizes do Decreto 9.203/2017, os princípios da publicidade e transparência pública e as melhores práticas internacionais a respeito do assunto. Contudo, em que pese a existência dessas diretrizes e das experiências internacionais, não há um critério legal definindo como deve ser feita a estratégia de comunicação e não cabe ao TCU restringir a discricionariedade do gestor quanto à escolha dos meios para correção de situação.

39. **Não obstante as justificativas apresentadas pelo MS quanto à determinação, a equipe fez considerações que devem ser objeto de avaliação da pasta ministerial e, desta forma, será mantido o acompanhamento da estratégia de comunicação do Ministério da Saúde, com o fito de avaliar a utilização de meios de comunicação que atinjam o maior número de pessoas possível e o direcionamento do comportamento da população à redução da taxa de contaminação pelo novo coronavírus, em consonância com a determinação do item 9.1.2 do Acórdão 1.888/2020–TCU–Plenário.**

40. Sobre o Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional (GEI-ESPII), o acórdão determinou ao MS, no subitem 9.1.3, que adaptasse o seu funcionamento aos normativos de regência do órgão, disciplinando a sua atuação coordenada com o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 da Casa Civil, conforme as diretrizes de governança pública.

41. **Em resposta a essa deliberação, o MS informou que, em 14/7/2020, foi realizada reunião na Casa Civil na qual restou definida a alteração do Decreto 10.277/2020, com revogação expressa do art. 8º. Considerando que a revogação mencionada ainda não ocorreu, será mantido o acompanhamento da determinação do item 9.1.3 do Acórdão 1.888/2020–TCU–Plenário.**

42. Cabe esclarecer que o Decreto 10.277/2020, que institui o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 da Casa Civil, no art. 8º, dispõe que o Comitê atuará de forma coordenada com o GEI-ESPII.

43. Todavia, deve-se ressaltar que, na resposta do MS, não foi feita menção ao Decreto 10.211/2020, que dispõe sobre o Grupo Executivo Interministerial e suas competências. Em consulta ao Portal da Legislação no endereço eletrônico www.planalto.gov.br, não consta revogação do Decreto e, desta forma, o GEI-ESPII, embora não atue, é a instância competente para: propor, acompanhar e articular medidas de preparação e de enfrentamento às emergências em saúde pública de importância nacional e internacional; propor e acompanhar a alocação de recursos orçamentário-financeiros para execução das medidas necessárias em casos de emergências em saúde pública; estabelecer as diretrizes para a definição de critérios locais de acompanhamento da implementação das medidas de emergência em saúde pública de importância nacional e internacional; e elaborar relatórios de situações de emergência em saúde pública de importância nacional e internacional e encaminhar aos Ministros de Estado dos órgãos representados (art. 2º, incisos I a IV).

44. **Quanto à determinação de elaboração de instrumento legal para o regular funcionamento do Gabinete de Crise da Covid-19 no âmbito do Ministério da Saúde (subitem 9.1.4), o MS informou que foi elaborada uma proposta de portaria para esse fim, que foi encaminhada para análise do Gabinete do Ministro da Saúde e aguarda anuência superior e futura publicação (peça 153, p. 7). Assim, entende-se que a determinação está “em cumprimento” e poderá ser objeto de verificação em futuros ciclos do presente acompanhamento.**

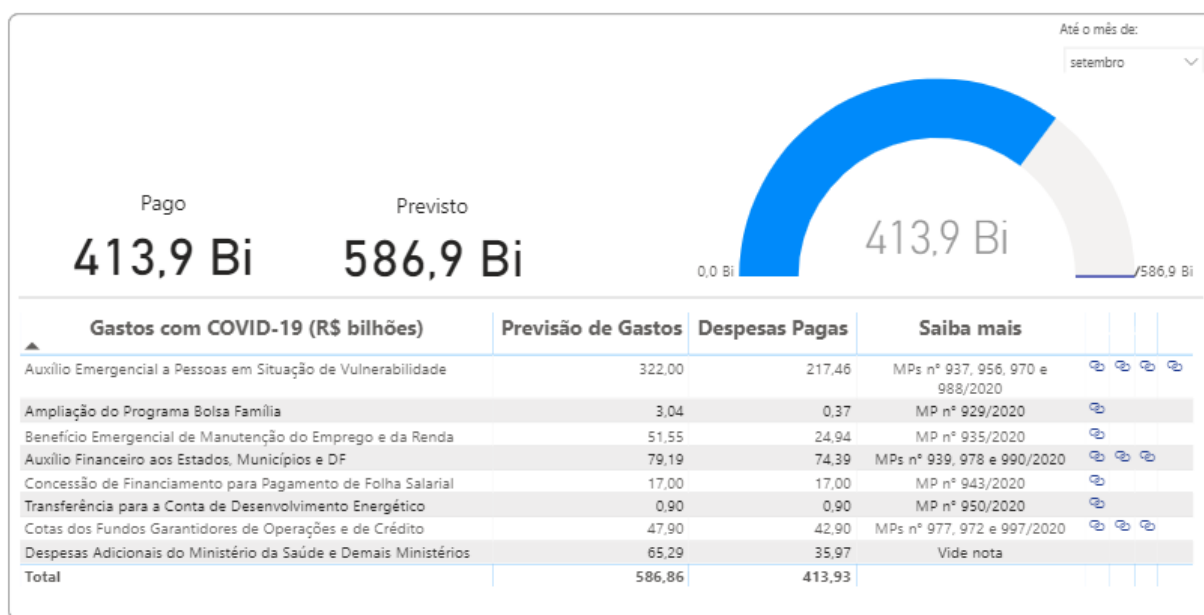
III. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS

45. Os gastos da União em ações relacionadas ao enfrentamento da Covid-19 e suas consequências estão sendo realizados por meio de diversas ações governamentais, em especial do

Ministério da Saúde e dos Ministérios da Cidadania e da Economia, no tocante à mitigação dos efeitos econômicos da atual crise de saúde.

46. Conforme dados disponibilizados no portal Tesouro Transparente (<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>), até 28/9/2020, havia uma dotação orçamentária de aproximadamente R\$ 586,9 bilhões, dos quais a maior parte relacionada às consequências econômicas da crise, como é o caso do Auxílio Emergencial a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (R\$ 322,00 bilhões), Benefício Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda (R\$ 51,55 bilhões) e Auxílio Financeiro aos Estados, Municípios e DF (R\$ 79,19 bilhões).

Figura 1 – Gastos da União com Covid-19 – Tesouro Transparente



Fonte: Tesouro Transparente - dados de 28/9/2020

47. No tocante às ações diretas de combate à Covid-19, foi criada ação orçamentária específica (21C0 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional) no âmbito da Administração Pública Federal para a qual constava, até 28/9/2020, a dotação atualizada de aproximadamente R\$ 49,56 bilhões, dos quais R\$ 43,74 bilhões alocados ao Ministério da Saúde, de acordo com consulta realizada ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) por meio do sistema Tesouro Gerencial.

48. Dessa forma, partindo-se da premissa que os gastos federais de competência do Ministério da Saúde e suas unidades vinculadas - incluindo as transferências fundo a fundo para os entes subnacionais - estão sendo realizados totalmente por meio da referida ação 21C0, o orçamento alocado a essa pasta alcança, até o momento, um montante de R\$ 43,74 bilhões.

49. As dotações orçamentárias para essa ação têm origem em créditos extraordinários realizados por meio das seguintes medidas provisórias (MPs) editadas desde março de 2020.

Tabela 1 - Medidas Provisórias de abertura de créditos extraordinários para a Função Saúde – Covid-19

MEDIDA PROVISÓRIA	DATA	DOTAÇÃO - AÇÃO 21C0-(SOMENTE MS)
924/2020 (vigência encerrada em 10/7/2020)	13/3/2020	R\$ 4,84 bilhões
940/2020 (vigência encerrada em 2/4/2020)	2/4/2020	R\$ 9,44 bilhões

30/7/2020)		
941/2020 (convertida na Lei 14.032/2020)	2/4/2020	R\$ 2,05 bilhões
947/2020 (vigência encerrada em 5/8/2020)	8/4/2020	R\$ 2,6 bilhões
967/2020 (convertida na Lei 14.055/2020)	19/5/2020	R\$ 5,57 bilhões
969/2020 (convertida na Lei 14.056/2020)	20/5/2020	R\$ 10 bilhões
976/2020 (em tramitação)	4/6/2020	R\$ 4,47 bilhões
994/2020 (em tramitação)	6/8/2020	R\$ 1,99 bilhões
1.004/2020 (em tramitação)	24/9/2020	R\$ 2,51 bilhões
Total		R\$ 43,47 bilhões

50. A diferença de R\$ 266,73 milhões (R\$ 43,74 bilhões – R\$ 43,47 bilhões) diz respeito à dotação orçamentária não vinculada a quaisquer das medidas provisórias (MP) acima mencionadas.

51. Ressalta-se, em relação ao ciclo anterior de acompanhamento, a edição de duas novas medidas provisórias: i) a MP 994/2020, no valor de R\$ 1,99 bilhão, referente à disponibilização de recursos para desenvolvimento e produção da vacina para imunização da população brasileira contra o coronavírus; e ii) a MP 1.004/2020, no valor de R\$ 2,51 bilhões, referente ao ingresso do Brasil no Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 - Covax Facility.

52. Daqueles R\$ 43,74 bilhões, há dotação de R\$ 10,50 bilhões para aplicação direta no âmbito do Ministério da Saúde e entidades vinculadas, especialmente a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), conforme consulta em 28/9/2020. Há também dotação de aproximadamente R\$ 9,17 bilhões para transferências aos fundos estaduais de saúde (modalidade de aplicação 31) e R\$ 23,22 bilhões para transferência aos fundos municipais (modalidade de aplicação 41) na referida ação. São essas três as modalidades de aplicação com maior materialidade e foco das análises empreendidas neste acompanhamento.

Tabela 2 – Dotação Atualizada da ação 21C0 por modalidade de aplicação - Função Saúde – Covid-19

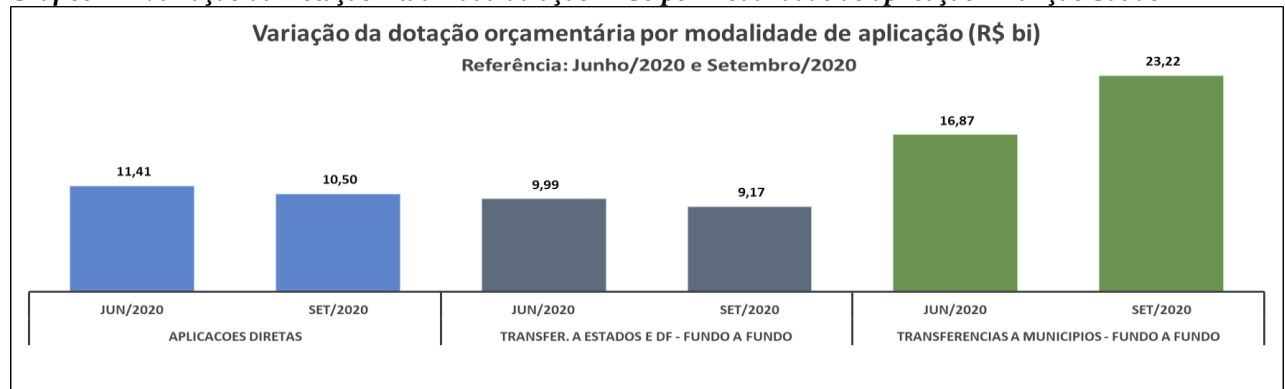
	MODALIDADE APLICAÇÃO	DOTACAO ATUALIZADA (R\$)
0	TRANSFER. A ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL	300.000,00
1	TRANSFER. A ESTADOS E DF - FUNDO A FUNDO	9.172.496.709,91
0	TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	3.488.179,00
1	TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS - FUNDO A FUNDO	23.217.097.199,60
0	TRANSF. A INST. PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS	12.000.000,00
0	TRANSFERENCIAS AO EXTERIOR	748.867.344,19
0	APLICACOES DIRETAS	10.500.940.218,88
1	APLICACOES DIRETAS - OPERACOES INTERNAS	86.853.328,42
9	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	500.000,00

TOTAL	43.742.542.980,00
--------------	--------------------------

Fonte: Tesouro Gerencial em 28/9/2020

53. Observa-se, em relação ao ciclo de acompanhamento precedente, cuja consolidação dos dados foi realizada em 25/6/2020, relevante incremento das dotações destinadas aos fundos municipais de saúde (41) e a diminuição das dotações para aplicação direta (90) e para os fundos estaduais de saúde (31), indicando o remanejamento das dotações entre essas modalidades de aplicação.

Gráfico 1 – Variação da Dotação Atualizada da ação 21C0 por modalidade de aplicação - Função Saúde



Fonte: elaboração própria - com dados do Tesouro Gerencial em 28/9/2020

54. A tabela a seguir apresenta a execução desses recursos, tema que será objeto de análise em tópico específico adiante.

Tabela 3 – Execução da ação 21C0 por modalidade de aplicação - Função Saúde

Modalidade	Dotação Atualizada (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
Aplicações Diretas (90)	10.500.940.218,88	5.803.720.091,91	4.284.232.724,61	4.155.909.305,57
Transferências a Estados e DF - Fundo a Fundo (31)	9.172.496.709,91	8.185.168.306,03	7.378.481.839,74	7.378.481.839,74
Transferências a Municípios - Fundo a Fundo (41)	23.217.097.199,60	21.143.554.158,94	19.555.312.513,50	19.555.312.513,50
Demais*	852.008.851,61	847.720.672,61	510.177.120,66	510.147.120,66
TOTAL	43.742.542.980,00	35.980.163.229,49	31.728.204.198,51	31.599.850.779,47

* TRANSFER. A ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL (30); TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS (40); TRANSFERÊNCIAS. A INST. PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS (50); TRANSFERENCIAS AO EXTERIOR (80); APLICACOES DIRETAS - OPERACOES INTERNAS (91); e RESERVA DE CONTINGÊNCIA (90)

Aplicações diretas

55. No tocante aos recursos a serem aplicados diretamente pelo Ministério da Saúde no âmbito federal (R\$ 10,50 bilhões), incluindo suas unidades vinculadas - que compõem o escopo deste acompanhamento - haviam sido empenhados R\$ 5,84 bilhões até 28/9/2020.

56. Observa-se que a dotação atualizada diminuiu de R\$ 11,4 bilhões para R\$ 10,50 bilhões. Já o valor empenhado subiu de R\$ 2,96 bilhões para R\$ 5,84 bilhões.

57. Ainda nesse contexto dos valores empenhados, ressalte-se a existência de contratações e pagamentos de alta materialidade, emitidos especialmente pelo Ministério da Saúde e pela Fiocruz. As tabelas abaixo apresentam os maiores empenhos com os respectivos favorecidos e o objeto resumido da aquisição/serviço para este terceiro ciclo de acompanhamento separados de acordo com as duas principais unidades orçamentárias: Ministério da Saúde e Fiocruz.

Tabela 4 – Dez maiores empenhos do Ministério da Saúde na ação 21C0 - Função Saúde

Órgão	Favorecido	Objeto Resumido	Valor empenhado (R\$)
Ministério da Saúde	GLOBAL BASE DEVELOPMENT HK LIMITED	Máscaras	694.320.000,00

Ministério da Saúde	BANCO DO BRASIL SA	Pagamentos a residentes da área de saúde	318.157.406,00
Ministério da Saúde	INTERMED EQUIPAMENTO MÉDICO HOSPITALAR LTDA	Ventiladores pulmonares	258.000.000,00
Ministério da Saúde	COORDENACAO-GERAL DE GESTAO DE PESSOAS	Programa Médicos pelo Brasil	220.951.811,49
Ministério da Saúde	COORDENACAO-GERAL DE GESTAO DE PESSOAS	Programa Médicos pelo Brasil	217.329.272,76
Ministério da Saúde	MAGNAMED TECNOLOGIA MÉDICA S/A	Ventiladores pulmonares	169.748.920,80
Ministério da Saúde	MAGNAMED TECNOLOGIA MÉDICA S/A	Ventiladores pulmonares	152.801.479,20
Ministério da Saúde	TOPMED ASSISTENCIA A SAUDE LTDA	Atendimento pré-clínico (telemedicina)	144.009.900,00
Ministério da Saúde	LIFE TECHNOLOGIES BRASIL COMERCIO E INDUSTRIA DE PRODUT	Aquisição de testes	133.200.000,00
Ministério da Saúde	TAM LINHAS AEREAS S/A.	Transporte de cargas	108.000.000,00

Fonte: Tesouro Gerencial em 28/9/2020

58. Em relação aos ciclos anteriores, não se verificam mais novos empenhos de alta materialidade para a aquisição de insumos e equipamentos como ocorrido na fase inicial da pandemia. Neste momento, observa-se o incremento de empenhos para pagamento de pessoal no caso do Programa Médicos pelo Brasil e para pagamentos a residentes na área de saúde, correspondendo a três dos dez maiores empenhos emitidos pelo Ministério da Saúde na modalidade de aplicação direta (90).

Tabela 5 – Cinco maiores empenhos da Fiocruz na ação 21C0 - Função Saúde

Entidade	Favorecido	Objeto Resumido	Valor empenhado (R\$)
Fundação Oswaldo Cruz	ASTRAZENECA UK LIMITED	Desenvolvimento da Vacina	1.284.023.632,94
Fundação Oswaldo Cruz	FIOTEC	Ações de apoio logístico à Fiocruz	78.124.283,29
Fundação Oswaldo Cruz	INSTITUTO DE BIOLOGIA MOLECULAR DO PARANA - IBMP	Kits de testes	57.366.272,00
Fundação Oswaldo Cruz	RAC ENGENHARIA E COMERCIO LTDA	Construção de Centro Emergencial	56.832.173,94
Fundação Oswaldo Cruz	FIOTEC	Ações de apoio logístico à Fiocruz	50.000.000,00

Fonte: Tesouro Gerencial em 28/9/2020

59. No tocante à Fiocruz, além do recente empenho relacionado ao desenvolvimento e à produção da vacina, há empenhos de considerável materialidade para a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec), sua fundação de apoio, e para o Instituto de Biologia Molecular do Paraná (IBMP), que serão avaliados em tópico específico adiante.

Considerações sobre a execução orçamentária

60. No segundo relatório do acompanhamento foram realizados apontamentos iniciais sobre a baixa execução dos recursos a cargo do Ministério da Saúde, em especial no tocante às transferências fundo a fundo para os entes subnacionais.

61. A título de comparação, os quadros que seguem apresentam os valores das dotações atualizadas, os valores empenhados e pagos e os correspondentes percentuais de execução nas datas

de 25/6/2020 (consolidação dos dados do segundo relatório) e 28/9/2020 (consolidação dos dados deste terceiro relatório).

Tabela 6 – Comparativo da execução da ação 21C0 por modalidade de aplicação- Função Saúde

Aplicações Diretas (90)					
Data	(a) - Dotação Atual (R\$)	(b) - Empenhado (R\$)	% Empenhado (b)/(a)	(c)- Pago (R\$)	% Pago (c)/(a)
25/6/2020	11.407.109.967,92	2.886.878.898,37	25,31%	1.394.038.280,07	12,22%
28/9/2020	10.500.940.218,88	5.803.720.091,91	55,27%	4.155.909.305,57	39,58%
Transferências a Estados e DF - Fundo a Fundo (31)					
Data	(a) - Dotação Atual (R\$)	(b) - Empenhado (R\$)	% Empenhado (b)/(a)	(c)- Pago (R\$)	% Pago (c)/(a)
25/6/2020	9.992.269.042,01	4.057.646.123,25	40,61%	3.943.131.282,34	39,46%
28/9/2020	9.172.496.709,91	8.185.168.306,03	89,24%	7.378.481.839,74	80,44%
Transferências a Municípios - Fundo a Fundo (41)					
Data	(a) - Dotação Atual (R\$)	(b) - Empenhado (R\$)	% Empenhado (b)/(a)	(c)- Pago (R\$)	% Pago (c)/(a)
25/06/2020	16.874.453.109,47	5.791.278.867,06	34,32%	5.707.188.966,55	33,82%
28/09/2020	23.217.097.199,60	21.143.554.158,94	91,07%	19.555.312.513,50	84,23%

Fonte: Elaboração própria a partir de consulta no Tesouro Gerencial em 28/9/2020

62. Como já informado, é possível observar a diminuição das dotações para as modalidades de aplicação direta (90) e Transferências a Estados e DF - Fundo a Fundo (31) e o incremento da dotação para a modalidade Transferências a Municípios - Fundo a Fundo (41), indicando o remanejamento de dotações entre elas.

63. Em relação à execução, observa-se relevante aumento no percentual executado, especialmente no que se refere às transferências fundo a fundo. As transferências a Estados e DF tiveram um percentual variando de 39,46% para 80,44% em termos de valores pagos e as transferências a municípios aumentaram de 33,82% para 84,23%, também em termos de valores pagos.

64. Em termos absolutos, observa-se expressivo incremento no valor repassado aos municípios, que variou de R\$ 5,71 bilhões para R\$ 19,56 bilhões no período considerado.

65. A análise dessa execução deve estar associada à análise da estratégia adotada pelo MS tanto para as aplicações diretas quanto para transferências de recursos aos entes federados, tema que foi abordado no Acórdão 1.888/2020-TCU-Plenário e será avaliado no tópico a seguir.

Acórdão 1.888/2020-TCU-Plenário

66. No acórdão em questão, decorrente da apreciação do segundo relatório de acompanhamento, entre outros pontos, foi determinada a realização de diligência ao Ministério da Saúde a respeito da estratégia de aplicação dos recursos diretamente e por meio de transferências, nos seguintes termos:

9.2. realizar diligência junto ao Ministério da Saúde para que, no prazo de quinze dias:

9.2.1. apresente a lógica de financiamento dos fundos estaduais e municipais de saúde no tocante à ação orçamentária 21C0, englobando as regras, processos e áreas responsáveis para a efetiva liberação dos recursos (item 95 do relatório);

9.2.2. informe como se deu a definição da estratégia de aquisições para o combate à Covid-19 desde o início da pandemia em março de 2020 e se houve mudança nessa estratégia; e

9.2.3. apresente documentos que demonstrem a formalização da estratégia suscitadas no item anterior, tais como planos, identificação de necessidades, cronogramas e planos de logística e distribuição de equipamentos e insumos (item 130 do relatório);

67. Em resposta (peça 153), o Ministério da Saúde apresentou, em relação ao item 9.2.1, as competências da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/SE) no tocante aos sistemas federais de planejamento e orçamento e administração financeira. Ressaltou que essa unidade atua na

recepção e consolidação das demandas apresentadas pelas secretarias finalísticas e no encaminhamento de pedidos de créditos adicionais para as ações de enfrentamento da emergência de saúde pública em curso.

68. Em seguida, destacou a importância das transferências fundo a fundo e apresentou informações sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos. Adiante, ressaltou que os recursos foram repassados para os estados e municípios empregarem conforme suas necessidades locais, como contratar pessoal, ampliar estruturas hospitalares, adquirir diretamente equipamentos como ventiladores pulmonares, monitores multiparâmetros, medicamentos. Acrescentou que também foram descentralizados recursos financeiros para financiamento de programas específicos, como instalação de hospitais de campanha, habilitação de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e instalação de centros comunitários.

69. Ainda sobre o tema, informou que as transferências de recursos atenderam a aspectos demográficos, capacidade da rede de atenção de saúde instalada, produção do SUS do ano anterior, baseada no piso de atenção básica (PAB) e no teto de média e alta complexidade (teto MAC), na evolução da curva epidemiológica, criando condições de apoiar o enfrentamento à Covid-19 onde a curva estava alta e criando condições de preparação onde a curva ainda estava baixa.

70. Quanto ao item 9.2.2, em relação à estratégia para aplicações diretas, informou a decisão de o Ministério da Saúde centralizar a aquisição de alguns equipamentos ou insumos, como forma de apoiar os estados e municípios no enfrentamento da pandemia, e mencionou a estratégia de aquisição de dois itens que seriam de elevada relevância: ventiladores pulmonares e kits de teste para diagnóstico da Covid-19.

71. Por fim, em relação ao item 9.2.3, registrou que o Ministério da Saúde vem ajustando seus processos de trabalho para enfrentamento da pandemia ocasionada pela proliferação do coronavírus, pontuando que a pasta “vem suportando consequências em face das mudanças de posicionamento que envolvem os processos decisórios”.

72. Em seguida, teceu considerações sobre a escassez da oferta de equipamentos e destacou que, em razão do aumento da competição entre os países, foi inicialmente necessário adquirir um quantitativo importante de determinados equipamentos, considerando a inexistência desses no mercado.

73. Acrescentou que, com a evolução da epidemia no Brasil, o Ministério da Saúde se debruçou e se dividiu entre as ações para instrumentalizar os estabelecimentos de saúde e a instituição de grupos técnicos com a finalidade de delinear a trajetória comportamental do vírus na população brasileira, a fim de consolidar critérios objetivos que pudessem nortear, de forma mais concreta e equânime, as ações no âmbito da saúde pública para o enfrentamento à epidemia.

74. Ressaltou que, como resultado, foi elaborada uma Nota Técnica com o fito de materializar tais critérios, os quais foram exaustivamente debatidos e equacionados com a cooperação das diferentes áreas da pasta e que, além disso, foi instituída Força Tarefa de Fundamentação por meio da Portaria GM/MS 1.587/2020 com o escopo de lastrear a: aquisição e distribuição de equipamentos, insumos e medicamentos; manutenção ou fortalecimento de serviços hospitalares; e habilitação de leitos de UTI para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

75. Aduziu que, enquanto perdurar a situação emergencial ocasionada pela pandemia do novo coronavírus, a Força Tarefa “seguirá carregando a responsabilidade pelas definições relacionadas aos temas acima elencados, com fulcro nos critérios qualificadores, objetivos e de priorização constantes do texto da mesma norma”.

76. Informou ainda que, baseado nos critérios citados e nas demandas apresentadas pelos entes federados, as necessidades são constantemente avaliadas pelo MS, junto ao Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e Conselho Nacional de Secretarias Municipais (Conasems), para verificar as condições de atendê-las.

77. Por fim, destacou que o Ministério da Saúde, por meio do programa “Diagnosticar para Cuidar”, busca realizar 24 milhões de testes RT-qPCR pela ação Confirma Covid, garantindo à população brasileira o acesso, pelo SUS, ao diagnóstico laboratorial da Covid-19.

Análise

78. A partir das consultas realizadas, observa-se relevante incremento da execução dos recursos pelo Ministério da Saúde, especialmente em relação às transferências intergovernamentais, de forma que resta afastado o apontamento acerca da baixa execução orçamentária.

79. Entretanto, importa destacar que a baixa ou alta execução orçamentária e financeira, por si só, não é parâmetro suficiente para avaliar a eficiência ou a eficácia da condução da política de enfrentamento à atual crise de saúde pelo Ministério da Saúde, pois, há, na realidade, uma questão anterior e talvez mais importante que diz respeito ao desconhecimento da estratégia e do planejamento das ações de enfrentamento da crise no âmbito da pasta ministerial.

80. O orçamento deve expressar e materializar um planejamento e a ele deve estar associado. Esse planejamento deve detalhar o caminho a ser percorrido para o alcance de um objetivo. No presente caso, o orçamento do Ministério da Saúde previsto e detalhado na ação 21C0 deveria refletir a estratégia adotada pela pasta para o enfrentamento à pandemia do novo coronavírus. O conhecimento de tal estratégia e dos respectivos planos deveria evidenciar o que o Ministério pretendia realizar e adquirir, como fazê-lo, quando e por quanto.

81. A SecexSaúde está acompanhando as ações do Ministério da Saúde desde o mês de março de 2020 e, até o momento, não conseguiu acesso a planos ou documentos afins que identifiquem e formalizem de forma clara a estratégia de enfrentamento à crise e sua operacionalização.

82. Em tese, as medidas provisórias que abriram os créditos extraordinários da referida ação 21C0 poderiam fornecer informações acerca da referida estratégia e das ações a serem executadas com os correspondentes custos estimados, servindo de critério para a atividade de controle. Ocorre que as exposições de motivos das MPs em questão apresentam um alto nível de agregação e generalidade das informações que não possibilitam a sua utilização como critério adequado de comparação. Seria desejável o desdobramento das ações e o seu detalhamento.

83. Nova tentativa nesse sentido foi realizada por meio da diligência determinada no item 9.2 do Acórdão 1.888/2020-TCU-Plenário, no entanto, observa-se, uma vez mais, a insuficiência das informações prestadas pelo Ministério da Saúde. As respostas foram apresentadas de forma agregada e, apesar de informarem parcialmente o que seria realizado, como a aquisição de equipamentos e testes, não apresentam os desdobramentos em planos estratégicos e operacionais ou documentos afins. Por esses motivos, ainda não é possível evidenciar o que o Ministério pretendia realizar e adquirir, como fazê-lo, quando e por quanto.

84. Para uma avaliação adequada da execução orçamentária, que não ficasse limitada ao mero percentual, a equipe de fiscalização poderia avaliar o desenvolvimento das ações do Ministério até o momento e confrontá-lo com a estratégia estabelecida. Como exemplo, poderia comparar o que foi comprado diretamente pelo Ministério com o plano de aquisições estabelecido em termos de prazos e quantitativos. Como não houve disponibilização de tais documentos, torna-se inviabilizada a tarefa de avaliar o grau de execução, eficácia ou eficiência das aquisições realizadas sob o aspecto global, sendo possível apenas as avaliações de processos específicos.

85. No mesmo sentido, não é possível uma análise acurada da execução das transferências intergovernamentais, dado o caráter de generalidade das respostas do Ministério acerca da lógica de financiamento dos entes subnacionais.

86. Admite-se que, em um primeiro momento, o cenário era de imprevisibilidade, o que impossibilitava a definição cirúrgica das ações a serem implementadas. No entanto, assim como foi possível definir o orçamento, atualmente no valor de R\$ 43,74 bilhões, era de se esperar uma definição dos objetivos e ações em nível macro correspondentes ao valor alocado e, com uma maior assimilação do cenário, o detalhamento das atividades ou dos projetos a serem desenvolvidos.

87. A título de comparação, a Fiocruz, sob as mesmas condições inerentes à presente crise de saúde, desenvolveu plano estratégico específico para o enfrentamento da pandemia no qual resta demonstrado o caminho a ser percorrido pela entidade, inclusive com a previsão, em documento relacionado ao plano estratégico, das ações a serem realizadas e os custos correspondentes com a devida alocação do orçamento para o desenvolvimento (peça 150, p. 43).

88. Conclui-se, portanto, que a questão da baixa execução orçamentária resta superada, com a ressalva acerca da dificuldade da evidenciação e análise da estratégia do Ministério da Saúde quanto às ações de combate à pandemia causada pelo novo coronavírus.

IV. DOS CRITÉRIOS DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA OS ENTES FEDERADOS

89. O item 9.2.1 do Acórdão 1.335/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, relativo ao primeiro relatório do presente acompanhamento, recomendou ao Ministério da Saúde que adotasse critérios técnicos para disponibilizar recursos aos entes subnacionais para tratar da pandemia de Covid-19, considerando, por exemplo, a incidência per capita da doença, as estimativas de sua propagação, a taxa de ocupação de leitos e a estrutura dos serviços de saúde existentes.

90. Como uma resposta a essa deliberação, em 1/7/2020 foi editada a Portaria GM/MS 1.666/2020, cujos Anexos I e II apresentam valores individualizados para todos os entes subnacionais. Em virtude de, naquela data, o segundo relatório estar em fase de conclusão, optou-se por fazer uma análise aprofundada sobre os critérios definidos no citado normativo neste terceiro relatório.

91. A Portaria GM/MS 1.666/2020, em seu art. 2º, apresentou os seguintes parâmetros para transferências de recursos relativos ao enfrentamento da pandemia de Covid-19:

I - para a gestão Municipal:

a) faixa populacional, com base na população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para o Tribunal de Contas da União em 2019 (IBGE/TCU/ 2019);

b) valores de produção de Média e Alta Complexidade registrados nos Sistemas de Informação Ambulatorial e Hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS), pelos Municípios, Estados e Distrito Federal, no ano de 2019; e

c) valores transferidos aos Municípios e Distrito Federal relativo ao Piso de Atenção Básica (PAB), no exercício de 2019.

II - para a gestão Estadual:

a) dados populacionais, com base na população IBGE/TCU/2019;

b) números de leitos de UTI registrados nos Planos de Contingência dos Estados para o enfrentamento à pandemia do coronavírus; e

c) taxa de incidência da COVID-19 por 100 (cem) mil habitantes.

92. Não obstante, não foi especificada a forma como essas diferentes variáveis se relacionam. Não foi exposto, por exemplo, se o órgão ministerial iria privilegiar os municípios com menor população ou com mais estrutura de serviços na rede de apoio de média e alta complexidade ambulatorial e qual fórmula foi utilizada para, a partir desses diversos indicadores, chegar aos valores constantes dos anexos da portaria.

93. De igual modo, não foram explicitadas algumas questões sensíveis, pois não foi informado, por exemplo, se o piso da atenção básica contempla recursos transferidos a agentes comunitários de saúde, se a produção de média e alta complexidade contempla a produção informada por instituições privadas sem fins lucrativos vinculadas a estados ou municípios, bem como por qual forma foram obtidos os dados da taxa de incidência de Covid-19 nas diferentes unidades federadas.

94. Na prática, esse déficit na publicidade de critérios impede o controle social sobre as transferências, pois é impossível a um cidadão comum replicar os cálculos realizados pelo Ministério da Saúde, o que por si só ofende as diretrizes constantes dos incisos I, II, IV e V do art. 3º da Lei 12.527/2011, bem como permite que sejam ventiladas teses de que os valores transferidos pelo Ministério da Saúde não estejam pautados exclusivamente por critérios técnicos, a exemplo de uma possível conveniência política.

95. Nesse contexto, por meio dos Ofícios de Requisição 9 e 13 (peças 143 e 148), foram solicitadas diversas informações ao MS, de forma a possibilitar a emissão de uma opinião acerca dos critérios constantes da Portaria GM/MS 1.666/2020.

96. No que tange às transferências à gestão municipal, a pasta informou ter sido feito um cálculo proporcional tendo como referências o somatório dos valores recebidos a título de teto do Piso de Atenção Básica e de produção registrada de Média e Alta Complexidade, em conformidade com os registros nos Sistemas de Informação Ambulatorial e Hospitalar (SIA e SIH), multiplicado por um fator, que pode ser de 6 (municípios com até 30 mil habitantes), 5 (30 mil a 50 mil habitantes), 4 (50 mil a 200 mil habitantes) ou 2 (mais de 200 mil habitantes).

97. Os dados oriundos das projeções populacionais e da estratificação dos municípios, bem como os cálculos para a apuração proporcional das transferências aos municípios mostram-se coerentes com os valores constantes do Anexo I da Portaria GM/MS 1.666/2020. A diferença entre os valores calculados e os constantes da portaria tiveram uma variância de até R\$ 1,55, decorrente de arredondamentos.

98. Em relação aos valores constantes do PAB e da produção de MAC, o Ministério da Saúde chegou a um total de R\$ 35.189.733.406,91. Esse montante é um pouco inferior ao informado pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em fevereiro de 2020, tendo como referência o exercício de 2019 (R\$ 35.709.889.522,00), quando da divulgação dos limites para a solicitação de recursos de custeio para o incremento do Teto do PAB e do teto MAC.

99. Não obstante, essa diferença, de aproximadamente 1,48%, é aceitável, considerando atualizações de dados, comuns em produções dessa natureza, não havendo elementos suficientes para caracterizá-la como uma irregularidade. A existência de tal diferença apenas maximiza a necessidade de o Ministério da Saúde deixar claros os critérios para a realização dos cálculos, informar a data de extração dos dados usados como referência, bem como disponibilizar, em seus painéis públicos, os indicadores que embasaram os cálculos realizados.

100. No que concerne aos valores transferidos para a gestão estadual, o Ministério da Saúde informou ter aceitado uma proposta de rateio sugerida pelo Conass, em que 31,1% dos recursos seriam distribuídos com base no critério populacional, 24% dos recursos distribuídos com base na oferta de leitos de unidades de terapia intensiva disponíveis nos Planos de Contingência dos Estados, e 44,9% com base na taxa de incidência de Covid-19, de acordo com dados informados pelas Secretarias Estaduais de Saúde.

101. Assim como para os recursos oriundos da gestão municipal, os cálculos realizados pela pasta guardam coerência com os dados obtidos e calculados pela equipe do acompanhamento, estando os arredondamentos em patamares aceitáveis. Não obstante, não foi possível confirmar com exatidão os dados dos leitos de UTI registrados nos Planos de Contingência dos Estados para o enfrentamento à pandemia.

102. Dados sobre os leitos de UTI pactuados para a Covid-19 são registrados no portal <http://gestaoleitos.saude.gov.br>. Em 10/9/2020, constavam 18.752 leitos, frente a 14.718 registrados nas memórias de cálculo. Não obstante, essa diferença é justificável por um aumento da capacidade hospitalar. Ademais, a distribuição relativa de leitos por Unidade da Federação (UF) é muito próxima, sendo que, mesmo tendo aumentado em 27,4% a quantidade de leitos, o desvio padrão entre a diferença relativa de leitos por UF foi de apenas 1,1%, mantendo-se, pois, a lógica de distribuição de recursos inicialmente proposta.

103. Nesse contexto, pode-se concluir, com razoável segurança, que os cálculos estão coerentes com os critérios explicitados pelo Ministério da Saúde. Tais critérios, embora sejam passíveis de críticas, mostram-se razoáveis, estando dentro dos limites de discricionariedade dos gestores. **Logo, propõe-se considerar atendida a recomendação constante do item 9.2.1 do Acórdão 1.335/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.**

104. **Sem prejuízo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, propõe-se que o Tribunal dê ciência ao Ministério da Saúde de que os critérios de transferências de**

recursos para enfrentamento da pandemia de Covid-19, constantes do art. 2º da Portaria GM/MS 1.666/2020, não foram apresentados de modo a suficientemente indicar como foi feito o rateio de recursos entre os diversos entes subnacionais, o que impossibilita o controle social sobre as transferências e afronta as diretrizes constantes do art. 3º, incisos I, II, IV e V, da Lei 12.527/2011.

105. Ademais, cabe destacar que, no tocante às transferências para a gestão estadual, 44,9% dos recursos tiveram como critério de alocação o número de casos confirmados de Covid-19 pelos entes federados e, conforme ponderado pelo TCU no item 9.3.9 do Acórdão 2.026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, tal critério apresenta o risco de incentivar a conduta indesejável de supernotificação do número de casos da doença, visando à maior obtenção de recursos.

106. Tal situação se torna mais delicada pelo fato de o Ministério da Saúde ter informado, em resposta ao Ofício de Requisição 13/2020 (peça 156, p. 8), que o número de casos confirmados de Covid-19, previsto na alínea “c” do inciso II do art. 2º da Portaria GM/MS 1.666/2020, foi baseado em dados declaratórios das Secretarias Estaduais de Saúde, não havendo indicativos de que tais dados foram validados pelos gestores federais, de modo a verificar sua adequação.

107. É bom ressaltar que o Ministério da Saúde dedicou tempo e recursos para elaborar um sistema nacional para notificação de casos de Covid-19 (e-SUS VE / Notifica), estabeleceu a obrigatoriedade de os gestores alimentarem tal sistema, por meio das Portarias GM/MS 758/2020 e 1.792/2020, e tal sistema poderia ser utilizado como fonte de dados para a alocação de recursos financeiros. Seria uma forma de incentivar os gestores locais a utilizar o sistema desenvolvido, fortalecendo, em consequência, o sistema nacional de vigilância em saúde.

108. A definição de qual a fonte mais fidedigna para definir o número de casos confirmados de Covid-19 é uma prerrogativa dos gestores do Ministério da Saúde, todavia, a pasta deve criar mecanismos para se assegurar de que os dados informados pelos gestores estejam coerentes com a realidade. Caso contrário, tem-se o risco já apontado pela Corte de se criar incentivos para supernotificação de casos suspeitos, maximizando eventuais distorções, ao invés de saná-las.

109. **Nesse contexto, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, considerando o item 9.3.9 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, propõe-se dar ciência ao Ministério da Saúde de que utilizar a incidência da Covid-19 como critério para transferência de recursos, com base em dados declarados pelas Secretarias Estaduais de Saúde, pode incentivar a supernotificação do número de casos da doença, havendo a necessidade de validação, pelos gestores federais, dos dados informados.**

110. É importante destacar que parte relevante dos recursos destinados aos entes subnacionais, para o enfrentamento da pandemia de Covid-19, cerca de R\$ 2 bilhões, foram destinados por meio de emendas parlamentares, as quais não seguem os critérios definidos pela Portaria GM/MS 1.666/2020. No gráfico abaixo é possível verificar um comparativo entre a dinâmica de financiamento prevista pelo Ministério da Saúde em comparação com os valores efetivamente transferidos via Fundo Nacional de Saúde até 19/8/2020.

Gráfico 2: Transferências para Covid-19 a Estados, DF e Municípios Per Capita

Fonte: Portaria GM/MS 1.666/2020, FNS e IBGE. Dados extraídos em 3/9/2020.

111. Considerando-se dados agregados dos Estados e de todos os Municípios em seu território e do DF, em termos per capita, verifica-se, por exemplo, que o Amapá recebeu R\$ 173,63 por habitante, valor mais que quatro vezes superior ao que o previsto na Portaria 1.666/2020 (R\$ 40,60 per capita), ao passo que no Maranhão essa mesma proporção foi de apenas 1,08 vez (R\$ 95,45 previstos no normativo frente a R\$ 102,42 pagos até aquela data).

112. Existem alguns fatores que podem explicar essas diferenças, como as transferências realizadas anteriormente à Portaria GM/MS 1.666/2020 e a não execução integral dos recursos aprovados. Não obstante, as emendas parlamentares tiveram grande impacto nesse resultado e devem ser mais bem analisadas.

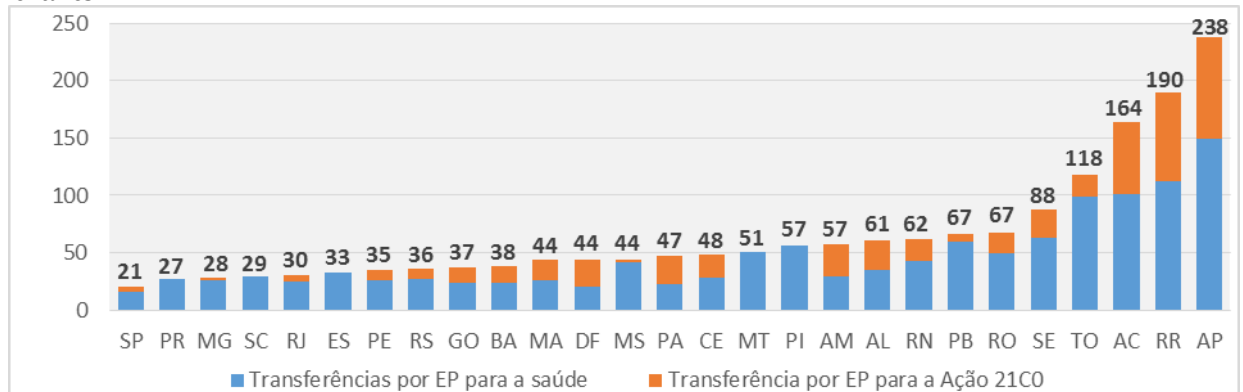
113. Tem-se que os recursos de tais emendas possuem a mesma classificação contábil das transferências ordinárias feitas pelo Ministério da Saúde. A partir de dados oriundos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) do Ministério da Economia, observa-se que até 10/9/2020 as emendas parlamentares para o Ministério da Saúde (órgão 36000) nas modalidades de aplicação 30, 31, 40 e 41 (transferências a Estados, DF e Municípios), perfizeram aproximadamente R\$ 12,5 bilhões, sendo cerca de R\$ 8 bilhões com localizador específico para determinada unidade da federação e a quase totalidade destes recursos (98,4%) transferidos por meio de transferências fundo a fundo.

114. Neste ponto, cabe esclarecer que foram extraídos dados de emendas parlamentares gerais, não somente relativos à Covid-19, pela dificuldade de distinguir os recursos em termos finalísticos e por alguns Estados não terem recursos na ação 21C0.

115. Em termos per capita, considerando dados extraídos naquela data (10/9/2020), tais transferências tiveram uma variação bem grande entre as unidades federadas, oscilando entre R\$ 20,65 para São Paulo e R\$ 237,79 para o Amapá, com uma média de R\$ 65,25 e um desvio padrão de

52,78. No geral, observa-se que os seis Estados brasileiros com menor população (RR, AP, AC, TO, RO e SE) foram os que proporcionalmente mais receberam recursos.

Gráfico 3: Distribuição das Transferências Per Capita de Recursos Federais para a Saúde por Emendas Parlamentares



Foram consideradas apenas transferências com localizador específico para determinada UF

Fonte: SIOP e IBGE. Dados extraídos em 10/9/2020.

116. Filtrando-se exclusivamente as transferências para o Programa de Trabalho 10.122.5018.21C0.6500 (Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus), observa-se que cinco estados não receberam recursos com o localizador específico (ES, MT, PI, PR e SC); outros receberam transferências mínimas frente à sua população, como Minas Gerais, que recebeu cerca de R\$ 1,61 per capita, ao passo que o estado do Amapá recebeu R\$ 88,28 per capita.

117. A despeito dessa situação, deve-se inicialmente considerar que as emendas parlamentares são instrumentos legítimos que, se bem utilizados, podem fortalecer a democracia e garantir os compromissos assumidos pelos parlamentares junto à população. Não obstante, é papel de todos os agentes públicos, inclusive parlamentares, zelar pelo atendimento da legislação pátria, notadamente o art. 35 da Lei 8.080/1990, o art. 17 da Lei Complementar 141/2012 e o inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

118. Tais dispositivos estabelecem – dentre outros critérios – a necessidade de que as transferências aos entes subnacionais para ações e serviços públicos em saúde considerem as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial, além da capacidade de oferta de ações e serviços de saúde no respectivo ente e características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área, bem como a progressiva redução de disparidades regionais.

119. A respeito dessa temática, o Tribunal de Contas da União realizou, no ano de 2018, auditoria integrada acerca da eficiência e efetividade da aplicação dos recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas, cujas dotações estavam sob a responsabilidade dos Ministérios da Saúde e das Cidades, incorporado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (TC 018.272/2018-5).

120. Por meio do Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, que apreciou a auditoria citada, o Tribunal recomendou à Mesa do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que avaliassem a possibilidade de:

9.5.1 promoverem modificações legislativas que entenderem pertinentes para que a divisão dos recursos para as emendas parlamentares atenda ao objetivo fundamental da República de “reduzir as desigualdades sociais e regionais” e à função dos orçamentos públicos de “reduzir desigualdades inter-regionais”, em conformidade com os arts. 3º, inciso III, e 165, § 7º, da Constituição Federal, considerando que, no modelo vigente, que prevê a repartição equitativa entre os congressistas, a tendência é haver concentração de verbas nas regiões mais desenvolvidas, em razão da sua maior representatividade no Parlamento;

121. A lógica dessa recomendação é válida para o caso aqui analisado, pois, conforme se verifica nos dados anteriormente apurados, existe uma maior tendência de alocação de recursos das emendas parlamentares para a saúde nas UFs com menor população, que são as que possuem maior



representatividade proporcional no Parlamento, mas não são necessariamente as que mais necessitam de aportes de recursos para lidar com a pandemia.

122. **Ante o exposto, propõe-se, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, recomendar ao Ministério da Saúde que avalie a conveniência e a oportunidade de considerar, quando da definição dos recursos a serem transferidos aos entes subnacionais via Fundo Nacional de Saúde, com embasamento no art. 33 da Lei 8.080/1990, o valor já destinado a esses entes por meio de emendas parlamentares aprovadas pelo Poder Legislativo, a fim de garantir o atendimento ao disposto no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal, no art. 35 da Lei 8.080/1990 e no art. 17 da Lei Complementar 141/2012.**

123. Na reunião realizada com representantes do Ministério da Saúde para apresentar as propostas da equipe de fiscalização, o Secretário de Atenção Especializada ponderou que as emendas parlamentares estão na esfera de discricionariedade do gestor e que o Ministério da Saúde, no âmbito da sua área de atuação, desenvolveu critérios objetivos para descentralizar os recursos e ressaltou que seria necessária a ampliação do uso do Sistema Integrado de Administração Financeira para acompanhar a execução dos recursos transferidos aos entes subnacionais e, inclusive, diferenciar a execução dos recursos descentralizados em razão da Covid-19, dos recursos do orçamento regular da saúde.

124. O Secretário-Executivo, apesar das ponderações acima, considerou a recomendação viável e exequível, e que pode contribuir para aumentar a transparência e a efetividade das políticas de saúde. Diante da manifestação favorável, a equipe do acompanhamento manteve a proposta inicialmente apresentada ao Ministério.

125. Por fim, é importante destacar que o Fundo Nacional de Saúde possui um sítio eletrônico (www.portalfns.saude.gov.br) em que é possível verificar os valores transferidos pelo fundo a todos os entes subnacionais. Nesse sítio, em conformidade com o art. 1.150 da Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017, é dada transparência do montante transferido a Estados, DF e Municípios por meio de grupos de identificação das transferências, mas não são discriminadas transferências ordinárias do FNS de recursos oriundos de emendas parlamentares.

126. A equipe de fiscalização apresentou proposta para recomendar ao Ministério da Saúde que passasse a discriminar, no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Saúde, os recursos transferidos aos entes subnacionais por meio de emendas parlamentares das transferências ordinárias do fundo.

127. Representantes do Ministério, na reunião realizada para apresentar as propostas da equipe do acompanhamento, afirmaram que na página do FNS já é possível verificar os recursos destinados por emendas parlamentares, inclusive ainda na fase de proposta, antes da apresentação da emenda.

128. A equipe do acompanhamento reconheceu a existência das funcionalidades mencionadas pelos representantes do MS, contudo, pontuou que as ferramentas existentes não permitem a extração de dados de forma agregada, gerencial. Os representantes do Ministério afirmaram que novas ferramentas de business intelligence que permitiriam a extração da forma mencionada estão em fase de testes. As manifestações do MS motivaram o aprimoramento da proposta da recomendação a seguir apresentada.

129. **Desta forma, como uma forma de aumentar a transparência e o controle social da administração pública, considerando diretrizes constantes dos incisos I, II, IV e V do art. 3º da Lei 12.527/2011 e o disposto no art. 1.150 da Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017, propõe-se, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, recomendar ao Ministério da Saúde que implemente, no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Saúde, mecanismos de extração gerencial de dados relativos aos recursos transferidos aos entes subnacionais por meio de emendas parlamentares.**

130. Para os futuros ciclos do acompanhamento, será avaliado o encaminhamento dado às recomendações propostas pelo TCU neste tópico, bem como avaliar, com base em critérios de risco e

oportunidade, a necessidade de se promover análises adicionais sobre os recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios para o combate à pandemia de Covid-19.

V. DO ACOMPANHAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

131. Nesse terceiro ciclo de acompanhamento, as contratações do Ministério da Saúde voltaram-se para a aquisição de reagentes e insumos para testes e para a aquisição de medicamentos para intubação, sedação e anestésicos, por meio de quatro estratégias distintas: requisição administrativa, aquisição via Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), aquisição por meio da chamada “Operação Uruguai”; e por meio de pregão - Sistema de Registro de Preços. Ressalta-se que não se realizou a verificação de conformidade estrita dos processos em questão, os quais contaram com avaliações pormenorizadas da Controladoria Geral da União (CGU).

132. O relato detalhado das aquisições dos kits anestésicos pode ser consultado no Anexo I do presente relatório. Neste tópico são apresentadas apenas as conclusões da equipe após a avaliação dos processos.

Insumos para testes

133. A contratação de reagentes para purificação e isolamento de material genético (RNA) pelo MS foi realizada mediante processo de aquisição emergencial (Sinprocessos 30435 e SEI/MS 25000.120375/2020-78) que previa a contratação de 15 milhões de unidades de conjuntos para análise, extração de RNA viral de fluidos corporais, colunas de centrifugação, tubos de coleta, soluções tampão, RNA carreador, com possibilidade de cotação parcial de no mínimo 20%.

134. Ao final do processo, o MS contratou 10 milhões de unidades do material acima descrito da Thermofisher Scientific, Inc, representada no Brasil pela Life Technologies Brasil Comércio e Industria de Produtos para Biotecnologia Ltda, que negociou esse quantitativo ao preço unitário de R\$ 13,32, totalizando R\$ 133.200.000,00.

135. O contrato celebrado em 21/8/2020 tem vigência de seis meses, a partir da data da assinatura, prorrogável por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública de importância internacional, declarada pela Portaria GM/MS 188/2020.

136. Chamou a atenção, ao longo do processo de aquisição, as diversas alterações na especificação do objeto a ser contratado, o que provocou diversas idas e vindas do projeto básico entre a área demandante e a área responsável pela compra para modificação desse documento, o que evidencia a falta de planejamento e coordenação por parte do Ministério da Saúde para a aquisição.

137. Outro ponto relevante é que não foram encontradas no processo evidências que demonstrem qualquer articulação entre o MS e os demais entes federação para a realização de levantamento da necessidade de testagem da população para o enfrentamento da pandemia ou para verificação de contratações semelhantes nos estados e municípios, providência que tivesse sido adotada teria o potencial de contribuir para a adequada especificação do objeto, a partir de eventuais experiências dos demais entes.

138. É importante informar que, em 1/10/2010, com o relatório em finalização, a equipe de fiscalização teve notícia de que a segunda colocada, a empresa ACTMED, cuja proposta comercial estipulou o valor unitário de R\$ 25,95, 94,81% superior ao valor apresentado pela Thermofisher Scientific, Inc), apresentou pedido de reconsideração da decisão final com a alegação de direcionamento do projeto básico para a empresa vencedora do certame e requereu a imediata inabilitação da Thermofisher, pelo não cumprimento do edital, e a anulação dos atos que alteraram o projeto básico.

139. A equipe verificou, por meio da consulta aos sistemas de tramitação eletrônica de processos utilizados pelo Ministério da Saúde, SIN Processos e SEI, que o pedido de reconsideração havia sido inserido no sistema SEI, mas não no SIN e que, neste sistema, o contrato estava sendo executado, normalmente.

140. Em 2/10/2020, em reunião com integrantes da Diretoria de Integridade do MS (Dinteg) e da Controladoria Geral da União – que também fazem acompanhamento sistemático das contratações

do Ministério da Saúde relativas à Covid-19 –, a equipe do acompanhamento foi informada que os demais presentes haviam tomado conhecimento do pedido de reconsideração da contratação, recentemente, em razão de representação da empresa ACTMED diretamente à Diretoria de Integridade, pois o pedido de reconsideração havia ficado restrito ao conhecimento do Departamento de Logística em Saúde (Dlog/MS) e da Coordenação Geral de Laboratórios de Saúde Pública da Secretaria de Vigilância em Saúde (CGLAB/SVS), área técnica requisitante dos reagentes, e que a falta de vinculação do SEI ao SIN inviabilizou a verificação da relação entre os dois processos.

141. Conforme explanado por um dos integrantes da Dinteg, a partir da documentação relacionada à contratação, é possível verificar a existência de indícios de irregularidades na contratação.

142. Importa relatar que, para melhor governança e transparência das contratações, deveria haver um único processo que incorporasse todas as informações. A divisão de documentação de uma mesma contratação em dois sistemas paralelos (SIN e SEI) impossibilitou a equipe de analisar apropriadamente a contratação em pauta.

143. Apesar do pedido de reconsideração, o Dlog e a CGLAB/SVS deram andamento regular ao contrato celebrado em 21/8/2020, estando a primeira parcela – 3.000.000 unidades de reagentes RT-qPCR – disponíveis para entrega.

144. Na reunião realizada, a equipe foi informada que o MS analisa a possibilidade de receber a primeira parcela e, posteriormente, anular o contrato, de reavaliar a real necessidade de contratação dos testes e de instaurar procedimento para apurar a responsabilidade dos envolvidos na contratação.

145. A dúvida quanto ao quantitativo necessário de insumos para testes a ser adquirido pelo Ministério confirma o que a equipe do acompanhamento vem relatando sobre a falta de planejamento nas ações de enfrentamento à Covid-19, a ausência de articulação com os gestores estaduais e municipais e mais recentemente sobre a indefinição em relação à política de testagem (tratada adiante na Seção XI).

146. Uma vez que a Diretoria de Integridade está adotando medidas em relação ao assunto, a equipe acompanhará a situação, não se descartando inclusive a possibilidade de representação a respeito do assunto, se assim os desdobramentos exigirem.

147. Ainda em relação à aquisição de insumos para testes, verificou-se que o Ministério deu início em 21/7/2020 a um novo processo, na modalidade pregão Sistema de Registro de Preços, para a aquisição de 9 milhões de swabs e de 19 milhões de tubos (processo SEI/MS 25000.102472/2020-89), com previsão inicial de preços unitários de R\$ 0,99 para o swab e R\$ 2,90 para o tubo, totalizando R\$ 64.010.000,00.

148. Devido à fase inicial do processo licitatório, não é possível realizar qualquer avaliação conclusiva acerca da contratação. Contudo, foi possível verificar o atraso no cronograma da logística da aquisição e entrega dos insumos, pois, conforme informado no despacho CGLAB/DAEVS/SVS/MS, de 25/8/2020, para que não haja desabastecimento dos itens é importante que a primeira entrega aconteça em outubro de 2020 (peça 170). Ocorre que o termo de referência estabelece o prazo máximo de trinta e sessenta dias a partir da assinatura do contrato para a entrega do total de tubos e swabs, com duas execuções da ata de registro de preços. Registre-se que, em 10/9/2020, no âmbito do Ministério da Saúde, ainda eram discutidas adaptações do termo de referência.

149. Cabe ressaltar que, no documento que justifica a aquisição, há a informação de compra anterior de 100 mil swabs e de 60 mil tubos, pelo próprio Ministério da Saúde, e de 15 milhões de swabs e de 5 milhões de tubos, pela Fiocruz, mas não constam levantamentos sobre contratações semelhantes nos estados e municípios ou qualquer evidência de articulação com esses entes.

Kits Anestésicos

150. Em relação às aquisições dos chamados kits anestésicos, o agravamento da pandemia do novo coronavírus e a situação de crescente aumento da necessidade de suporte ventilatório invasivo, intubação orotraqueal (IOT), implicou a elevação da demanda por medicamentos anestésicos,



sedativos, bloqueadores neuromusculares e agentes adjuvantes, que são utilizados nesse processo, gerando, inicialmente, faltas pontuais em hospitais, e, posteriormente, desabastecimento por todo o Brasil, tanto na rede assistencial pública quanto na rede privada.

151. Diante da situação emergencial, o Conass solicitou apoio ao MS para garantir o abastecimento dos itens, enquanto o Conasems requereu ações urgentes do MS no sentido de intensificar a regulação de mercado e de realizar articulação com o setor farmacêutico para que os municípios pudessem ter acesso garantido e oferta regular e sustentada aos tratamentos. Ademais, o Conass e o Conasems passaram a informar ao MS o comprometimento dos estoques dos medicamentos acima citados.

152. A despeito de a seleção, aquisição e distribuição dessa linha de medicamentos serem de responsabilidade dos estados e municípios, o Ministério da Saúde iniciou tratativas com os principais atores institucionais e o setor produtivo para a busca de soluções para o abastecimento de toda a rede hospitalar, haja vista seu papel de coordenador e fiscalizador do SUS, consoante disposto no inciso II, art. 1º, Anexo I, do Decreto 9.795/2019.

Requisição Administrativa

153. Com base na lista apresentada pelo Conass e articulada com o Conasems, o MS adquiriu, excepcionalmente, medicamentos para intubação mediante requisição administrativa (Processo SEI/MS 25000.081981/2020-61), legalmente amparada pela alínea “c”, inciso V, art. 3º, da Portaria GM/MS 188/2020 e pelos incisos XIII, art. 15, da Lei 8.080/1990 e VII, art. 3º, da Lei 13.979/2020.

154. De acordo com o MS, foram requisitados administrativamente dezenove medicamentos para intubação, sedação e analgesia, de doze empresas.

155. Em relação aos valores pagos, o MS informou que, até a data da apresentação do ofício, não havia sido feito qualquer pagamento em decorrência das requisições administrativas, pois os valores a serem pagos ainda não haviam sido definidos. Seguindo orientação do Parecer 374 da Conjur/MS (peça 164, p. 9-16), o MS deveria definir a justa indenização “a depender do caso concreto, mediante definição de critérios e metodologias que podem ser diferenciados a depender do tipo de bens e serviços requisitados, levando em consideração, por exemplo, tratar-se de bem consumível ou não”.

156. Como abordado na seção II, relativa à governança do MS, não foi verificado no processo manifestação formal do COE propondo de forma justificada ao Ministro de Estado da Saúde a requisição administrativa em tela, conforme dispõe alínea “c”, inciso V, da Portaria GM/MS 188/2020.

Pregão 110/2020

157. O Ministério da Saúde decidiu realizar pregão – Sistema de Registro de Preços (SEI/MS 25000.090128/2020-30), possibilitando a participação de estados e municípios, sem possibilidade de adesão de registro de preços para órgãos não participantes.

158. A definição da lista de medicamentos constantes do edital de licitação deu-se com base nas informações encaminhadas pelo Conass e, excepcionalmente, a fim de recompor os estoques, foi previsto no edital a aquisição de itens estratégicos para fornecimento imediato às localidades mais críticas, com a compra do quantitativo correspondente a sessenta dias de consumo, que seriam contratados diretamente pelo Ministério da Saúde.

159. Em 27/7/2020, foi realizado o pregão e, após várias negociações de preços, foram contratados oito itens dos 21 previstos. As negociações de preços de onze itens foram fracassadas e, para dois itens, não foram apresentadas propostas.

160. Ressalta-se que três itens foram contratados acima do preço de referência, porém dentro do limite da tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED), após pronunciamentos favoráveis da Consultoria Jurídica junto ao MS (Conjur/MS) e da Dinteg/MS.

161. Não é demais informar que, dos oito itens homologados, somente obteve-se cotação integral do quantitativo para dois itens (Cloroeto de Suxametônio e Epinefrina). Para cinco itens, obteve-se cotação de 10% do quantitativo total do edital e para um item, 30% do total. Por óbvio que

a dificuldade da contratação integral dos itens da licitação implica o não alcance do objetivo inicial do certame, qual seja o de recomposição imediata do estoque para sessenta dias.

162. Além disso, as cotações parciais e o fracasso no fornecimento de 61,90% dos itens do edital apontam para a continuidade da dificuldade de aquisição dos medicamentos do kit intubação, seja pela elevação dos preços praticados, no caso dos itens com negociação fracassada, ou pela escassez dos produtos no mercado nacional, no caso dos itens para os quais não foram apresentadas propostas.

163. Nesse sentido, mesmo com as estratégias implantadas pelo MS, o cenário de desabastecimento não parece estar solucionado, sendo necessária a continuidade da atuação da pasta na coordenação das aquisições dos medicamentos dessa linha.

Análise

164. A Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece que a Administração Pública obedecerá na sua atuação, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

165. Em relação às aquisições do Ministério da Saúde, observou-se que a existência de mais de um sistema para a instrução de processos de compra representa um risco para a conformidade das contratações; reduz a transparência dos processos de compras, dificulta o monitoramento e a avaliação pelos controles interno e externo, bem como reduz a eficiência, como se observou no processo de aquisição de reagentes (processo SEI/MS 25000.120375/2020-78).

166. Assim, a utilização de dois sistemas para a instrução de processos de compra infringe os princípios da Lei 9.784/1999, podendo acarretar danos à Administração Pública.

167. O Ministério da Saúde, por meio da Portaria GM/MS 900/2017, instituiu o Sistema Eletrônico de Informações (SEI/MS) como sistema oficial de informações, documentos e processos eletrônicos, no âmbito do Ministério da Saúde, e definiu normas e diretrizes para sua utilização.

168. De acordo com o art. 5º, após a completa implantação do SEI/MS, todos os atos processuais relativos aos processos de trabalho deverão ser realizados exclusivamente em meio eletrônico, exceto nas situações em que isso for inviável ou em caso de indisponibilidade do SEI/MS, cujo prolongamento cause dano relevante à celeridade do processo. Há de se ressaltar que existe determinação expressa – parágrafo 2º, art. 6º do referido normativo – para que os documentos externos recebidos pelo MS que sejam restritos ou que digam respeito a procedimento licitatório sejam encaminhados ao setor competente, que procederá à digitalização e o registro no SEI/MS.

169. Ademais, o art. 31 da portaria citada estabelece que compete às unidades administrativas do Ministério da Saúde utilizar o SEI/MS em suas unidades e produzir, receber, assinar e tramitar os processos administrativos eletrônicos por meio do SEI/MS.

170. Nesse contexto, entende-se que para uma boa governança e gestão de riscos das aquisições do Ministério da Saúde é necessário que se promovam medidas a fim de que as instruções dos processos de contratação dos insumos estratégicos para saúde sejam realizadas exclusivamente no Sistema Eletrônico de Informações SEI/MS, como disposto na Portaria GM/MS 900/2017.

171. Ante o exposto, propõe-se, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, determinar ao Ministério da Saúde que, no prazo de quinze dias, passe a instruir todos os processos de aquisição de insumos estratégicos para saúde no Sistema Eletrônico de Informações SEI/MS, conforme exigido pela Portaria GM/MS 900/2017, e que desabilite a funcionalidade de instrução de novos processos no Sistema SIN Processos, mantendo apenas funções de consulta, de modo a impossibilitar a sua utilização paralela, visando à obediência aos princípios mencionados no art. 2º da Lei 9.784/1999.

172. A proposta de determinação não foi apresentada aos gestores do Ministério da Saúde na reunião realizada dia 2/10/2020, como estabelecido pelo art. 14 da Resolução 315/2020, pois somente após a reunião realizada para a apresentação das propostas, a equipe tomou ciência de todos os fatos relativos à apresentação do pedido de reconsideração pela licitante, à inserção dos documentos do



pedido no SEI, enquanto o contrato continuou a ser executado normalmente no SIN Processos, e aos indícios de direcionamento da contratação.

173. Ademais, em relação à proposta de determinação apresentada, entende-se que sua apresentação ao gestor pode ser dispensada, de acordo com o art. 14, § 2º, da Resolução 315/2020, pois as circunstâncias do processo permitem antecipar a possível proposta de encaminhamento, facultando ao Ministério da Saúde manifestar-se sobre a proposta após a emissão do acórdão que apreciar o presente relatório.

174. Chama atenção a deficiência no planejamento das aquisições dos insumos estratégicos para a saúde e da política de testagem no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, bem evidenciado no processo de aquisição de reagentes analisado neste acompanhamento, pois, no início da sua instrução, o projeto básico previa a aquisição de 15 milhões de reagentes e 10 milhões restaram contratados. Na reunião de 2/10/2020, citada no início desta seção, integrante da Dinteg relatou que, conforme informações por ela recebidas, três milhões de reagentes talvez sejam suficientes para o abastecimento dos Laboratórios Centrais de Saúde Pública (Lacen) das Secretarias Estaduais de Saúde.

175. Apesar de não se ter verificado, em nenhum dos processos de aquisição analisados, registros da participação do COE-nCOV como órgão coordenador do planejamento das compras ou como responsável pela articulação com os gestores estaduais e municipais, de modo a definir a estratégia das aquisições ou de distribuição de medicamentos ou insumos, descumprindo os incisos I e III do art. 3º da Portaria GM-MS 188/2020, a equipe do acompanhamento, em 28/9/2020, encaminhou ao Secretário Executivo do MS o Ofício de Requisição 17 (peça 174) solicitando agendamento de reunião com representantes do Centro para tratar, entre outros, dos seguintes assuntos: i) articulação do COE-nCoV com os gestores estaduais, distritais e municipais; ii) elaboração dos planos tático-operacionais; iii) plano de aquisições de medicamentos, insumos e equipamentos para a atuação na pandemia causada pelo novo coronavírus.

176. Impende, ainda, acrescentar que, quanto ao estabelecimento de estratégias de compras, não foram observadas decisões diferenciadas por parte do MS para as aquisições dos insumos, serviço ou equipamentos direcionados ao combate da pandemia do coronavírus, considerando a sua competência de coordenador e fiscalizador do SUS, consoante disposto no inciso II, art. 1º, Anexo I, do Decreto 9.795/2019.

177. Uma estratégia que poderia ter sido estabelecida para a contratação dos principais itens relacionados ao combate da pandemia, como respiradores e testes, é o Sistema de Registro de Preços Nacional, nos moldes do realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Nesse caso, a execução da ata por parte dos entes federativos poderia, eventualmente, ter sido utilizada como um dos critérios para a transferência dos recursos. Entretanto, não seria necessário vincular a execução da ata ao recurso transferido, a exemplo do que faz o FNDE. O ente estatal possui liberdade para contratar com recurso próprio, recurso transferido ou recurso proveniente de emenda parlamentar.

178. Conforme artigo do FNDE, premiado no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a criação de um modelo centralizado de compras, planejado com o intuito de atender a todos os entes subnacionais possui as seguintes vantagens

(<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/379/1/Registro%20de%20Pre%C3%A7os%20Nacional.pdf>):

a) Padronização e adequação dos materiais: garantia de compra de bens com especificações adequadas;

b) Redução dos preços: a compra centralizada pressiona os preços para baixo; evita disparidade dos preços de compra;

c) Assistência técnica aos estados e municípios: desoneração da necessidade de realização de processos licitatórios e oferta de produtos adequados e de qualidade;

d) *Racionalidade processual*: atendimento a todo o território nacional com um único procedimento licitatório;

e) *Controle de qualidade*: os produtos passam por verificação em relação às normas estabelecidas no termo de referência e às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);

f) *Transparência e publicidade*: uma grande compra gera, automaticamente, o acompanhamento dos órgãos de controle, das empresas participantes e da mídia e, por isso, consequentemente, é alvo também do controle social.

179. Cabe aqui registrar como boa prática a atuação do Conass e Conasems, que realizaram o rápido levantamento de dados do estoque e do consumo médio mensal dos medicamentos de intubação, sedação e anestésicos utilizados pelos estados e municípios e, ainda, realizaram o monitoramento dessas informações para a distribuição desses itens.

VI. DO ACOMPANHAMENTO DAS CONTRATAÇÕES - FIOCRUZ

180. Nas duas primeiras etapas do acompanhamento, foi realizada a análise da conformidade de processos de contratações realizadas somente pelo Ministério da Saúde. Nesta oportunidade, serão contextualizados também os gastos da Fiocruz, bem como avaliadas algumas das contratações da entidade.

181. Nesse sentido, o orçamento disponibilizado para a Fiocruz na ação 21C0 alcançava, até 3/9/2020, o valor de R\$ 1,19 bilhão para a realização de diversas atividades. Além disso, em 6/8/2020, foi publicada a MP 994/2020, que destinou mais R\$ 1,99 bilhão para a entidade especificamente para o financiamento da Encomenda Tecnológica (Etec) celebrada com a empresa AstraZeneca UK Limited para fornecimento de Insumo Farmacêutico Ativo para a produção de 100 milhões de doses de vacinas para a Covid-19 e transferência de tecnologia da produção da vacina acabada.

Tabela 7 - Medidas Provisórias de abertura de créditos extraordinários para a Fiocruz – Covid-19

MEDIDA PROVISÓRIA - Ação 21C0 - Fiocruz	DOTAÇÃO ATUALIZADA (R\$)
MP 924, DE 13 DE MARÇO DE 2020	20.000.000,00
MP 940, DE 2 DE ABRIL DE 2020	457.358.812,00
MP 967, DE 19 DE MAIO DE 2020	713.200.000,00
SUB-TOTAL	1.190.558.812,00
MP 994, DE 06 DE AGOSTO DE 2020	1.994.960.005,00
TOTAL	3.185.518.817,00

Fonte: Elaboração própria a partir de consulta ao Siafi

182. A Fiocruz elaborou plano estratégico para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, publicado em junho de 2020, no qual apresenta a sua tentativa “em organizar estrategicamente e comunicar de forma clara e concisa, os esforços institucionais, para o enfrentamento da pandemia por COVID-19” (peça 150, p. 15).

183. O plano expressa a estratégia da entidade por meio de compromissos com a sociedade que representam a sua dimensão executiva e detalham os objetivos a serem perseguidos para que se alcancem os resultados para a sociedade e deixem um legado para ações futuras, sendo essas as três dimensões centrais do plano.

184. Os compromissos, que são desdobrados em iniciativas das áreas finalísticas da entidade, são os seguintes:

Tabela 8 – Plano Estratégico da Fiocruz – Compromissos com a Sociedade

1. Capacitar profissionais do SUS;
2. Ampliar a capacidade assistencial da Fiocruz;
3. Construir novo Centro Hospitalar de Atenção Especializada e Apoio às pesquisas Clínicas para Pacientes Graves – SARS-CoV-2;
4. Fornecer testes diagnósticos;



5. Ampliar a realização de testes diagnósticos;
6. Capacitar técnicos para rotina laboratorial;
7. Assegurar a qualidade dos insumos necessários para o diagnóstico;
8. Aumentar a produção de medicamentos aprovados para tratamento;
9. Coordenar ensaios clínicos sobre medicamentos de combate ao vírus;
10. Realizar estudos sobre a relação do Covid-19 com populações vulneráveis;
11. Definir a agenda estratégica de pesquisa e inovação;
12. Produzir informações técnicas e científicas para formulação de políticas e tomada de decisão;
13. Esclarecer a sociedade sobre a epidemia e suas consequências;
14. Fomentar ações de enfrentamento à Covid-19 em populações vulneráveis;
15. Realização de ações assistenciais.

185. Registre-se que as tratativas e definições acerca da encomenda tecnológica para desenvolvimento da vacina são posteriores ao referido plano estratégico, motivo pelo qual se infere não haver menção a essa importante iniciativa no referido documento.

186. De acordo com documento encaminhado pela Fiocruz, aquele orçamento de R\$ 1,19 bilhão foi alocado em diversas iniciativas durante o primeiro semestre de 2020, conforme tabela abaixo (peça 150, p. 43).

Figura 2 – Síntese Medidas Provisórias para enfrentamento da Covid-19

Síntese Medidas Provisórias para enfrentamento da COVID-19		Monitoramento	
Informações sobre as Medidas Provisórias		Indicador	Considerações sobre a meta (ano atual)
Produção 120.000 testes diagnósticos	R\$ 30.000.000,00 MP 940 - MP 941	12.700.000 testes diagnósticos	Testes disponíveis
Produção 1 milhão de testes moleculares	R\$ 40.000.000,00 MP 940 - MP 941	2 milhões de testes moleculares	
Disponibilização de 25 milhões de testes moleculares	R\$ 40.000.000,00 MP 940 - MP 941	2 milhões de testes moleculares	
Produção 2 milhões de testes rápidos	R\$ 20.000.000,00 MP 940 - MP 941	2 milhões de testes rápidos	
Elaboração e operacionalização de plataformas analíticas para diagnóstico	R\$ 15.000.000,00 MP 940 - MP 941	Plataformas operacionais estruturadas e operando	Até 30 de setembro de 2020, o resultado do monitoramento de R\$ 15.000.000,00 da MP 940-R\$ 125.400.000,00 da MP 941
Elaboração e operacionalização de plataformas analíticas para diagnóstico	R\$ 15.000.000,00 MP 940 - MP 941	Plataformas operacionais estruturadas e operando	
Material de coleta de amostras para teste molecular	R\$ 40.000.000,00 MP 940 - MP 941	Material distribuído	
Produção 12 milhões de unidades de desinfetante 70 mg	R\$ 6.000.000,00 MP 940 - MP 941	Disponibilizar 12 milhões de unidades de desinfetante 70 mg	
Produção 22 milhões de unidades de desinfetante 45 mg	R\$ 6.000.000,00 MP 940 - MP 941	Disponibilizar 22 milhões de unidades de desinfetante 45 mg	
Contratação e operação de Centros Hospitalares de Referência e Apoio à Pesquisa Clínica para Pacientes Graves - São Carlos	R\$ 284.000.000,00 MP 940 - MP 941	Centros Hospitalares estruturados e operando	
Total	R\$ 3.185.518.817,00		

MEDIDA PROVISÓRIA - Ação 21C0 - Fiocruz	DOTAÇÃO ATUALIZADA (R\$)
MP 924, DE 13 DE MARÇO DE 2020	20.000.000,00
MP 940, DE 2 DE ABRIL DE 2020	457.358.812,00
MP 967, DE 19 DE MAIO DE 2020	713.200.000,00
SUB-TOTAL	1.190.558.812,00
MP 994, DE 06 DE AGOSTO DE 2020	1.994.960.005,00
TOTAL	3.185.518.817,00

Fonte: Elaboração própria a partir de consulta ao Sinf em 13/9/2020

30. De acordo com o Plano Estratégico e documentos correlatos elaborados pela entidade especificamente para o enfrentamento da atual emergência de saúde pública (peça XX), aquele orçamento de R\$ 1,19 bilhão foi alocado em diversas iniciativas conforme o seguinte excerto de tabela disponibilizada pela Fiocruz.

31.

32. Processos específicos – IBMP, FIOTEC e outro

Doações

187. Além dos recursos orçamentários advindos da ação 21C0, importa ressaltar que a Fiocruz também está realizando atividades relacionadas ao combate à pandemia com recursos advindos de doações diretas de bens/serviços ou de recursos financeiros. As informações acerca dos doadores, dos recursos e das ações a serem apoiadas são disponibilizadas no endereço eletrônico <https://unidos.fiocruz.br/transparencia.html> e, até 8/9/2020, alcançavam o valor aproximado de R\$ 299,3 milhões.

188. De acordo com informações do referido portal, os recursos estão sendo aplicados principalmente na ampliação da capacidade de testagem para Covid-19, tendo sido alocados a essa ação o valor de R\$ 258 milhões na data da consulta.

189. Por meio da Portaria 4/2020, da Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional da Fiocruz, a Fiotec foi autorizada a receber diretamente os recursos financeiros oriundos de doações da sociedade civil e de designações da justiça brasileira que comporão o “Fundo Fiocruz para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da Covid-19”.

190. A portaria prevê que a execução dos recursos financeiros se dará por meio de planos de trabalho específicos para cada ação estratégica e relevante aprovada pela Presidência da Fiocruz e que a Fiotec deverá disponibilizar relatórios financeiros e contábeis periodicamente sobre os recursos recebidos e sua utilização.

191. Faz-se necessário registrar que, dentre as doações recebidas pela Fiocruz, uma parte tem origem em órgãos públicos como Ministério Público do Trabalho (R\$ 3,5 milhões) e Ministério Público Federal (R\$ 26,9 milhões), sendo os valores decorrentes, por exemplo, de penas pecuniárias e colaborações premiadas, destinadas em conformidade com a Recomendação Conjunta PRESI-CN 1/2020 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Execução Orçamentária

192. Sobre a execução orçamentária, até 28/9/2020 foram empenhados recursos da ordem de R\$ 2,35 bilhões, havendo pagamento de R\$ 1,98 bilhão. A tabela a seguir apresenta os dez maiores empenhos emitidos pela Fiocruz, de acordo com o favorecido, os quais respondem pelo valor empenhado de R\$ 1.698.381.134,97.

Tabela 9 – Dez maiores empenhos emitidos pela Fiocruz em razão da pandemia da Covid-19

FAVORECIDO	NOTA DE EMPENHO	VALOR (R\$)
ASTRAZENECA UK LIMITED	254445252012020NE803058	1.284.023.632,94
FIOTEC	254420252012020NE801521	78.124.283,29
INSTITUTO DE BIOLOGIA MOLECULAR DO PARANA - IBMP	254420252012020NE801623	57.366.272,00
RAC ENGENHARIA E COMERCIO LTDA	254462252012020NE800369	56.832.173,94
FIOTEC	254420252012020NE801034	50.000.000,00
PERKIN ELMER HEALTH SCIENCES INC	254445252012020NE802353	48.402.160,62
NOVA RIO SERVICOS GERAIS LTDA	254445252012020NE802693	40.164.727,79
QIAGEN GMBH	254445252012020NE801132	34.023.246,48
INSTITUTO DE BIOLOGIA MOLECULAR DO PARANA - IBMP	254420252012020NE801660	26.272.896,00
FIOTEC	254445252012020NE802159	23.171.741,91
TOTAL		1.698.381.134,97

193. Entre esses dez maiores empenhos, observam-se três em favor da Fiotec, fundação de apoio ligada à Fiocruz, relacionados aos compromissos e iniciativas de disponibilização de testes, estruturação e operacionalização de centrais analíticas e operação do Centro Hospitalar, entre outros; e dois empenhos em favor do Instituto de Biologia Molecular do Paraná (IBMP), relacionados à produção de testes de diagnóstico.

194. Observa-se que o assunto testes adquire relevância tanto em relação aos aspectos sociais quanto em relação aos aspectos orçamentário-financeiros. Por meio do Ofício de Requisição 9 de 4/8/2020 (peça 143), solicitou-se ao Ministério da Saúde o encaminhamento da estratégia do programa de testagem dos casos suspeitos de Covid-19. A resposta do Ministério é objeto da seção XI deste relatório.

195. A Fiocruz, por sua vez, foi questionada, por meio do Ofício de Requisição 12/2020 (peça 147), acerca de várias ações e iniciativas constantes do seu Plano Estratégico e relacionadas à política de testagem. De forma sintética, pode-se afirmar que, segundo a Fundação (peça 151):

a) a orientação das políticas de testagem cabe à Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, cabendo à Fiocruz, o atendimento e a viabilização das estratégias elaboradas, bem como o apoio na construção das referidas políticas;

b) a Fiocruz contribuiu em cinco grupos de iniciativas para ampliação de testes, por meio do fortalecimento da capacidade e tempo de resposta do Laboratório Nacional de Referência em Vírus Respiratórios e Sarampo, das capacidades instaladas nos Lacens e laboratórios da Fiocruz estabelecidos nos Estados, do apoio à implantação de central analítica no Dasa Diagnósticos da América S.A., aquisição de equipamentos e fornecimento de insumos para testes em plataformas instaladas em Bio-Manguinhos e fornecimento de equipamentos e de insumos para realização de testes em plataformas geridas em parceria com o Instituto de Biologia Molecular do Paraná e construção de duas unidades de apoio ao diagnóstico da Covid-19 localizadas no Rio de Janeiro e no Ceará;

c) o compromisso atual é de entregar os resultados dos testes 72 horas após o recebimento das amostras, porém os resultados têm sido entregues em 24 a 48 horas, caso as amostras sigam os padrões mínimos para recebimento.

196. Em razão da materialidade dos recursos envolvidos e do objeto, optou-se por analisar, dentre as contratações da Fiocruz, as da Fiotec e do IBMP, cujas conclusões são apresentadas abaixo. A análise mais detalhada da contratação da fundação de apoio da Fiocruz pode ser consultada no Anexo II do presente relatório.

197. Registre-se que a contratação da empresa RAC Engenharia e Comércio Ltda., que responde pelo terceiro maior empenho, é objeto de acompanhamento conduzido pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), no TC 016.795/2020-2, por ser tratar de obra pública para a construção do Centro Hospitalar, tema de competência daquela unidade.

Contratação da Fiotec

198. Além dos três maiores empenhos acima mencionados, foram identificados diversos outros empenhos para a Fiotec no âmbito da ação 21C0. Esses empenhos totalizam R\$ 208.070.568,07 em sete processos distintos, conforme a tabela a seguir. De acordo com os projetos básicos constantes desses processos, as contratações em questão alcançariam o valor de R\$ 385.910.841,01.

Tabela 10 – Empenhos para Fiotec ação 21C0

Processo - Fiocruz	Objeto	Valor previsto no projeto (R\$)	Valores empenhados (R\$)
25380.100444/2020-08	Ações emergenciais Fiocruz para enfrentamento da Pandemia da Doença Causada pelo SARS - Cov - 2 (Covid-19)	149.933.673,47	78.124.283,29
			50.000.000,00
25380.000771/2020-52			9.651.961
			2.787.344,00
			2.226.737,00
25386.000323/2020-07	Execução das atividades de apoio logístico, administrativo e gestão financeira do projeto "Inovação em Bio-Manguinhos contra a Covid-19"	26.815.209,02	23.171.741,91
			3.643.467,11
25380.001673/2020-32	Execução das atividades de apoio logístico, administrativo e gestão financeira relacionadas às "Ações da Fiocruz para Enfrentamento da Pandemia da Doença Causada pelo SARS-CoV-2 (Covid-19)"	150.450.743,82	9.244.932,97
			5.800.141,03
25380.001438/2020-61	Execução de atividades de apoio logístico, administrativo e gestão financeira para o Projeto "Programa Fiocruz de Fomento à Inovação – Geração de Conhecimento – Enfrentamento da Pandemia e Pós-Pandemia Covid-19 Encomendas Estratégicas"	25.066.254,94	2.490.000,00

25380.001200/2020-35	Execução das atividades de apoio logístico, administrativo e gestão financeira do projeto Ampliação e Reorganização da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) – Manguinhos, no contexto da pandemia de Covid-19	7.644.959,76	7.644.959,76
25380.000887/2020-91	Execução de atividades de apoio logístico, administrativo e gestão financeira para o Projeto “Programa Fiocruz de fomento à inovação – Covid-19 Encomendas Estratégicas”	16.000.000,00	5.000.000,00
			5.000.000,00
			160.000,00
25380.000827/2020-79	Execução das atividades de apoio logístico, administrativo e gestão financeira do projeto “Ampliação da capacidade institucional da Fiocruz de responder a emergências em saúde pública, articulando competências internas, externas e a gestão do SUS”.	10.000.000,00	2.125.000,00
			1.000.000,00
	TOTAL	385.910.841,01	208.070.568,07

Fonte: elaboração própria a partir de SEI/Fiocruz e <https://public.tableau.com/profile/fiocruz#!/vizhome/Livrodeteste/LOA>

199. O processo 25380.100444/2020-08 e o processo de pagamento correlato 25380.000771/2020-52 respondem por R\$ 142,79 milhões do total de R\$ 208,07 milhões empenhados em favor da Fiotec até a data da consulta, motivo pelo qual foram selecionados para avaliação mais detalhada neste acompanhamento.

Processo SEI 25380.100444/2020-08

200. A contratação da Fiotec foi justificada tendo em vista sua finalidade e missão de executar atividades de apoio aos projetos desenvolvidos na Fiocruz, nos campos da ciência, tecnologia e inovação, nas categorias ensino e pesquisa, produção de insumos para a saúde, informação em saúde e desenvolvimento institucional.

201. Ainda de acordo com o projeto básico, a Fiotec, por ser instituição de direito privado, teria maior capacidade de rápida negociação com os fornecedores internacionais, questão que seria fundamental para o enfrentamento da pandemia. Além disso, a análise da proposta de execução de atividades de apoio cotejada com a expertise da Fiotec indicaria vantajosidade para a Administração Pública, ressaltando-se que não haveria cobrança de despesa operacional e administrativa por parte da contratada (peça 169, p. 8).

202. Em suma, pode-se dizer que a contratação da Fiotec deu-se, primordialmente, para aquisição de equipamentos e insumos e para contratação de pessoal, conforme se observa na tabela a seguir, elaborada a partir informações constantes do projeto básico (peça 169, p. 16).

Tabela 11 – Contrato 54/2020 – Execução Financeira - Fiotec

Tipo de despesa	Valor previsto (R\$)
Insumos (Material de Consumo)	32.000.000,00
Contratação de Pessoa Física	75.900.000,00
Contratação de Pessoa Jurídica	6.035.000,00
Equipamentos (Material Permanente)	33.000.000,00
Despesa administrativa e operacional	0,00
Encargos	2.998.673,47
TOTAL	149.933.673,47

203. Com o registro de o plano estratégico da Fiocruz para enfrentamento da emergência de saúde pública causada pelo novo coronavírus, elaborado em junho de 2020, ser posterior ao contrato ora analisado, de abril de 2020, verifica-se a aderência das ações específicas do projeto às diretrizes estratégicas da Fiocruz para o enfrentamento da crise de saúde.

204. As metas do contrato estão sendo financiadas com recursos da ação orçamentária 21C0 e é possível afirmar que são coerentes com objetivo da referida ação, uma vez que objetivam a operacionalização do centro hospitalar e das centrais analíticas, bem como a disponibilização de testes de diagnósticos em consonância com as ações de enfrentamento à pandemia.

205. Sobre a contratação da Fiotec para a realização dos serviços, o projeto básico informa que as metas previstas seriam de natureza predominante de desenvolvimento institucional e de desenvolvimento científico e tecnológico. Assim, restaria configurada a hipótese prevista no art. 1º da Lei 8.958/1994, que regulamenta as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.

206. Observando-se os aspectos macros da contratação, em especial as quatro metas previstas, não se verifica impedimento para a contratação da Fiotec, considerando a estrita relação do objeto com a crise enfrentada e as permissões concedidas pelos §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei 8.958/1994 no tocante à melhoria da infraestrutura da entidade apoiada, uma vez que o contrato prevê, em grande parcela, a aquisição de equipamentos e insumos para projetos específicos da Fiocruz, como o centro hospitalar e as centrais analíticas.

207. Além disso, registre-se que no voto condutor do Acórdão 1.888/2020-TCU-Plenário, referente ao ciclo anterior do acompanhamento, foi proferida orientação no sentido de esta unidade técnica verificar as contratações da Fiotec e examinar se houve contratação direta da entidade para execução de atividades de rotina administrativa, tal como detectado no Acórdão 1.826/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. **Assim, em cumprimento à orientação, deve-se registrar que não se verifica no contrato em tela a contratação de serviços de rotina administrativa, vedados pelo §3º do art. 1º da Lei 8.958/1994.**

208. Por derradeiro, entende-se que parte do objeto contratado, como os testes moleculares, enquadra-se na hipótese do art. 1º, § 3º-A, da Lei 8.958/1994, a seguir transcrito:

§ 3º-A. No caso da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), na condição de ICT, o convênio ou contrato com a fundação de apoio, de que trata o caput deste artigo, poderá abranger o apoio a projetos de produção e fornecimento de vacinas, medicamentos e outros insumos e serviços para a saúde, nos termos das competências da Fiocruz, aplicando-se a esses projetos o disposto no § 1º do art. 3º desta Lei (Redação dada pela Lei nº 13.801, de 2019).

209. Dessa forma, com a ressalva de que não foi feita uma auditoria de fato no processo, mas uma análise perfunctória, cabível neste acompanhamento que possui múltiplos objetos de análise, até mesmo pela limitação de se efetivar trabalho de campo nesse período de pandemia, destacando-se que a unidade jurisdicionada situa-se em outra unidade da federação (Rio de Janeiro), entende-se que as contratações previstas de insumos e equipamentos estão inseridas na permissão da Lei 8.958/1994, sem haver atesto, entretanto, da conformidade das aquisições realizadas.

210. Chamam a atenção as contratações de pessoal previstas, as quais respondem por mais da metade do valor ajuste. Além da possível verificação da conformidade dessas contratações, seria importante uma avaliação de cunho operacional considerando, especialmente, que são contratações de caráter temporário. Assim, seria necessário verificar, por exemplo, a adequação do instrumento utilizado para efetivação das admissões, bem como a previsão de sustentabilidade das estruturas, como o centro hospitalar, ao término do Contrato 84/2020, com vigência até 8/1/2021, e a consequente falta de pessoal que daí pode se originar.

211. Entretanto, antes de qualquer solicitação à Fiocruz, verificou-se no processo analisado que a CGU iniciara auditoria para avaliação desse mesmo contrato (peça 168, p 100-101) e, em reunião realizada sobre o tema, em 20/8/2020, o órgão de controle interno informou que a auditoria estava em fase adiantada de planejamento e que englobaria o tema contratação de pessoal, já tendo havido, inclusive, questionamentos acerca dos temas acima mencionados junto à Fiocruz. Por esse motivo, optou-se por deixar a referida avaliação a cargo da CGU, evitando a realização de trabalhos sobrepostos, de forma que as conclusões da fiscalização sejam encaminhadas posteriormente para conhecimento e eventuais ações que possam envolver o controle externo realizado por este Tribunal.

Outras considerações sobre a relação Fiocruz/Fiotec

212. Como anteriormente afirmado, foram identificados outros seis processos, por meio dos quais a Fiotec foi contratada para apoiar a Fiocruz em ações de enfrentamento à pandemia com recursos federais. Os recursos previstos para execução dos objetos desses sete processos alcançaram

relevantes R\$ 385.910.841,01, valor correspondente a cerca de 32% do orçamento destinado para a entidade no âmbito da ação 21C0.

213. Considerando as limitações desta fiscalização na modalidade acompanhamento, que engloba diversos objetos e ações a cargo do Ministério da Saúde e suas entidades vinculadas, bem como a execução de trabalho de campo, entende-se oportuna a realização, em momento posterior, de fiscalização específica na Fiocruz com o objetivo de analisar a relação dessa entidade com a Fiotec, por meio da avaliação de aspectos operacionais e de conformidade das contratações realizadas, tendo em vista a alta materialidade envolvida. A propósito, anota-se que consta do planejamento operacional desta unidade técnica ação programada nesse sentido, com previsão de realização ainda sujeita a ajuste, em virtude do impacto que a pandemia do novo coronavírus causou no planejamento das unidades vinculadas à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex).

Contratação IBMP

214. Outro processo relevante da Fiocruz para a disponibilização de testes à sociedade diz respeito à contratação do Instituto de Biologia Molecular do Paraná para a “Produção, Análise de Controle de Qualidade e fornecimento do Módulo de Amplificação/Deteção do Kit, Biomol Onestep/Covid-19 para 96 reações”, de acordo com o Contrato 57/2020 firmado entre as entidades.

215. De acordo com o seu portal na internet, o IBMP é uma Instituição Científica e Tecnológica (ICT), criada em 1999 por meio de uma parceria entre a Fiocruz e o Governo do Estado do Paraná, que atua no desenvolvimento tecnológico, inovação e produção industrial de soluções para a saúde, com destaque para o Sistema Único de Saúde.

216. O contrato supramencionado previa a produção e disponibilização de 4.000.032 de testes moleculares RT-PCR (apresentados em kits para 96 reações cada um) ao custo unitário de R\$ 52,00 resultando em uma contratação de R\$ 208.001.664,00.

217. Em consulta ao Processo SEI 25380.000807/2020-06, verificou-se que a execução do contrato seria realizada em duas etapas, nas quais seriam disponibilizadas, respectivamente, 2.000.064 e 1.999.969 reações.

218. Sobre o objeto, trata-se de insumo de grande relevância no contexto da atual crise de saúde, sendo que o contrato em questão responde por parcela significativa da meta prevista pela Fiocruz de disponibilização de 11.700.000 testes moleculares.

219. Na data de análise do processo, a primeira fase havia sido concluída com o atesto dos primeiros 2 milhões de testes, o que resultou em uma execução financeira de R\$ 104.003.328,00. A segunda etapa teria início em julho de 2020 e se estenderia até dezembro de 2020 com a previsão de entrega dos quase 2 milhões de testes adicionais.

220. Com a ressalva de se tratar de uma análise limitada no contexto deste acompanhamento, ou seja, o contrato não foi auditado de fato, não se verificaram indícios de impropriedades na execução do ajuste.

221. Quanto ao preço contratado, consta do processo da Fiocruz que o custo do teste seria reduzido em cerca de 50% do valor, devido à escala de produção, tendo sido fixado em R\$ 52,00.

222. Ainda no tocante ao preço, há que se ressaltar que as pesquisas por testes moleculares possuem uma dificuldade intrínseca consistente na descrição dos objetos com diversas particularidades que dificultam a comparabilidade. Com essa ressalva, menciona-se que o Painel Gerencial “Contratações Relacionadas à Covid-19”, desenvolvido pela CGU, apresenta, para os testes moleculares, uma mediana de R\$ 199,00 e uma média de R\$ 217,36, a partir de uma amostra de 28 contratações no âmbito dos três entes federados. Limitando essa amostra a duas contratações que apresentam em sua descrição a apresentação na forma de kits de 96 testes, como no caso em análise, foram obtidos preços unitários de R\$ 140,62 e R\$ 40,00. Assim, considerando o preço unitário de R\$ 52,00 do contrato ora analisado, não se verificam indícios de sobrepreço.

VII. DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS PARA O ENFRENTAMENTO DA COVID-19 PELOS ENTES FEDERADOS

223. O item 9.4.3 do Acórdão 1.888/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, determinou que a Segecex avaliasse, a partir de uma interlocução com os Tribunais de Contas dos Estados, a possibilidade de realizar auditoria coordenada para avaliação das ações de enfrentamento à crise gerada pelo novo coronavírus, bem como os atos referentes à execução de despesas públicas.

224. Conforme ponderado pela unidade técnica em seu segundo relatório parcial (peça 92, p. 39), a análise da execução das despesas dos demais entes federativos é fundamental para avaliar se os recursos destinados para o combate à pandemia foram suficientes, se foram direcionados para ações que pudessem contribuir para o seu enfrentamento e se a estratégia que combinou, ao mesmo tempo, centralização e descentralização das aquisições foi efetiva.

225. Contudo, a análise dos recursos executados pelos demais entes federativos é atividade complexa. As transferências transitam por sistemas orçamentários, financeiros e contábeis dos diversos entes federados, nem todos os entes subnacionais possuem rubricas que identifiquem os recursos destinados ao combate à pandemia da Covid-19, além de possuírem flexibilidade na aplicação dos recursos.

226. No âmbito federal, foi criado o Programa de Trabalho (PT) 10.122.5018.21C0.6500 (Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus), e foi definido um Grupo de Identificação das Transferências relacionados ao nível de atenção ou à finalidade da despesa na saúde dentro dos Blocos de Manutenção e de Estruturação das Ações e Serviços Públicos de Saúde (art. 3º da Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017).

227. Nos âmbitos estadual e municipal, conforme alterações originalmente implementadas pela Portaria GM/MS 3.992/2017, é permitido aos gestores remanejarem os recursos entre os grupos de identificação das transferências em conta corrente específica do respectivo Bloco, desde que ao final do exercício seja demonstrada a vinculação aos programas de trabalho do orçamento federal da União. Essa dinâmica dificulta o rastreamento dos recursos do programa de trabalho previsto pelo governo federal.

228. Em termos finalísticos, a Nota Técnica de 3/4/2020 editada pelo Conasems e o art. 3º da Portaria GM/MS 1.666/2020 definem que os recursos do PT 10.122.5018.21C0.6500 podem ser aplicados em: atenção primária, atenção especializada, vigilância em saúde, assistência farmacêutica, aquisição de suprimentos, insumos e materiais hospitalares, custeio de tratamentos, contratação temporária de pessoal, divulgação de informações à população, bem como na definição de protocolos assistenciais específicos.

229. Assim, não obstante seja recomendável que os recursos do PT 10.122.5018.21C0.6500 sejam objeto de uma ação orçamentária específica no orçamento dos entes subnacionais, é difícil segregar as transferências para o combate à pandemia das demais transferências ordinárias feitas pelo Fundo Nacional de Saúde, em especial considerando a magnitude da pandemia dentro do sistema público de saúde brasileiro e as suas potenciais consequências sobre outras áreas de atenção à saúde.

230. Para acompanhar a execução das despesas dos entes subnacionais, o art. 39 da Lei Complementar 141/2012 estabeleceu a obrigatoriedade de o Ministério da Saúde manter sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluída sua execução, garantido o acesso público às informações.

231. Por sua vez, o § 1º, inciso I, do art. 39 da citada lei, determina que o Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (Siops), ou outro sistema que venha a substituí-lo, será desenvolvido com observância, entre outros requisitos mínimos, da obrigatoriedade de registro e atualização permanente dos dados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além da utilização de processos informatizados de declaração, armazenamento e exportação de dados.

232. De acordo com os arts. 12 e 15 da Portaria GM/MS 53/2013 c/c o art. 52 da Lei Complementar 101/2000, os entes subnacionais devem transmitir os dados do Siops bimestralmente, em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, e o descumprimento das diretrizes para o

funcionamento do Siops, bem como dos prazos para o registro e homologação das informações implicará a suspensão das transferências voluntárias entre os entes da federação, conforme art. 39, § 6º, da Lei Complementar 141/2012.

233. Posto isso, a presente fiscalização levantou a execução dos orçamentos dos entes subnacionais para as despesas orçamentárias da fonte “transferência fundo a fundo de recursos do SUS provenientes do governo federal” para todas as subfunções (tendo em vista a dificuldade já abordada de rastrear os recursos destinados especificamente para o combate da pandemia de Covid-19), por contas contábeis que agreguem as categorias econômicas correntes e capital.

234. Utilizou-se como critério para apurar a execução de despesas o montante empenhado em relação à dotação autorizada. Há de se ressaltar que, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), no empenho ainda não existe o fato gerador da despesa, o que ocorre somente no estágio “em liquidação”.

235. Não obstante, optou-se por considerar o montante empenhado por ser este o estágio estabelecido para apuração dos valores mínimos aplicados em ações e serviços públicos em saúde (ASPS), bem como por ter sido o critério utilizado para apurar despesas em saúde na publicação “Contas do SUS na Perspectiva da Contabilidade Internacional: Brasil, 2010-2014”, de acordo com a metodologia System of Health Accounts (SHA), para reportar gastos em saúde de estados e municípios.

236. Os dados de execução fazem referência ao terceiro bimestre de 2020, e foram extraídos em 19/8/2020. Foram excluídas das análises os registros de alguns entes subnacionais que apresentaram informações orçamentárias com notórias inconsistências (seção X, item Registro da execução de despesas pelos entes subnacionais no Siops), tais como despesas executadas sem a correspondente dotação e despesas pagas em montante superior às despesas empenhadas.

237. No geral, constatou-se que os entes federados tiveram uma maior execução de despesas classificadas como de natureza corrente e que os municípios apresentaram maior execução orçamentária do que os estados (não foi possível avaliar a execução orçamentária do DF, devido à inexistência de dados registrados na data de extração). A relação entre empenho e dotação atual ficou em aproximadamente 68,3% para municípios e 52,5% para estados.

238. Até o terceiro bimestre, poucos entes subnacionais – 7,4% dos municípios e nenhum estado – tiveram execução superior a 90%, considerando a dotação oriunda de transferências por parte do governo federal. Por outro lado, uma quantidade relevante apresentou índices de execução inferior a 50%, o que pode ser um indício de dificuldades para execução dos orçamentos em saúde durante a pandemia.

Tabela 12: Execução das Transferências do Governo Federal para a Saúde em Estados e Municípios (em R\$)

Despesa		Empenhado	Liquidado	Pago	Subtotal c/ Emp. > 90%	Subtotal c/ Emp. < 50%
Estados	Corrente	55,1%	39,2%	37,1%	0,0%	53,8%
	Capital	12,3%	2,9%	2,7%	0,0%	92,3%
	Total	52,5%	37,0%	35,1%	0,0%	53,8%
Municípios	Corrente	70,6%	45,9%	42,8%	9,0%	26,1%
	Capital	28,2%	15,2%	13,7%	8,9%	69,5%
	Total	68,3%	44,3%	41,2%	7,4%	30,7%

• Percentuais obtidos a partir de uma amostra de 2.887 municípios e 13 estados.

Fonte: Siops. Dados extraídos em 19/8/2020.

239. Há de se ressaltar que altos índices de execução não necessariamente indicam efetividade nas ações de atenção à saúde, havendo de se considerar outros fatores, como perfil de gastos de diferentes entes subnacionais, questões logísticas, acesso a insumos estratégicos para combate à pandemia, capacidade de gestão, entre outros.

240. Ante à dificuldade de obtenção de dados da execução orçamentária dos recursos federais transferidos aos entes subnacionais, realizou-se uma extração dos valores que foram transferidos a

Estados, DF e Municípios, e comparou-se com os saldos bancários das contas correntes para os depósitos do Fundo Nacional de Saúde, mantidas na Caixa Econômica Federal e no Banco do Brasil.

241. Essa extração foi o modo encontrado de analisar a execução de todos os entes subnacionais. Não obstante, há de se considerar que o saldo dessas contas não necessariamente indica que o recurso esteja sem uma aplicação, pois existe a possibilidade de que os saldos já estejam comprometidos com ações e serviços públicos com saúde, mas com as despesas em processo de execução (empenho/ liquidação).

242. Assim, foram extraídos os saldos bancários classificados como “Custeiosus” e “Investsus”, nos dois bancos, por CNPJ, em relação ao total transferido aos respectivos entes. Os códigos utilizados para a extração dos dados bancários estão disponibilizados ao público em geral por meio da Plataforma Eletrônica de Governança e Accountability do SUS (Pegasus), no portal: github.com/SecexSaudeTCU/Pegasus.

243. Tais contas bancárias foram implementadas a partir de 2018, como consequência da edição da Portaria GM/MS 3.992/2017, que reduziu os antes seis blocos de financiamento do SUS para dois (esses blocos posteriormente foram renomeados Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde e Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde, conforme Portaria GM/MS 828/2020). Não obstante a alteração, podem existir saldos disponíveis para utilização na função saúde em contas bancárias pretéritas a 2018. Em teoria, tais saldos poderiam ser utilizados pelos entes subnacionais para ações de combate à pandemia, desde que mantida a conformidade com o plano de trabalho que deu origem ao repasse, conforme diretriz do art. 3º, § 3º, da Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017.

244. Realizada a extração dos dados em 19/8/2020, verificou-se que os entes subnacionais tinham saldos de aproximadamente R\$ 22,1 bilhões, face às transferências recebidas do Fundo Nacional de Saúde de cerca de R\$ 70,8 bilhões, referentes aos recursos do orçamento regular da saúde e aos recursos específicos para o combate à Covid-19, o que indica que remanesçam nas contas cerca de 31,2% do total de recursos recebidos do orçamento geral e para combate à pandemia. Em termos absolutos, esses saldos remanescentes eram maiores do que as próprias transferências que os entes subnacionais receberam para a pandemia de Covid-19 (PT 10.122.5018.21C0.6500), de aproximadamente R\$ 19,4 bilhões.

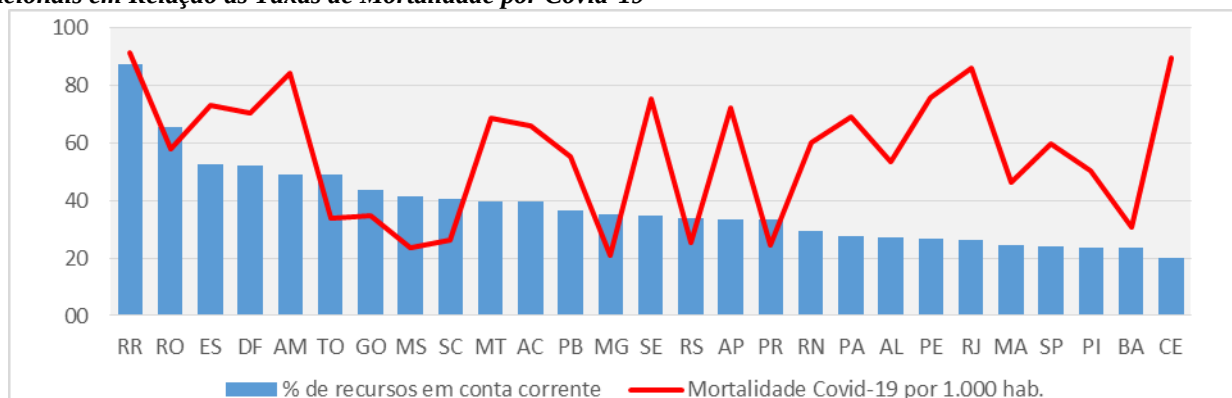
245. É importante salientar que a proporção de despesas pagas extraídas dos saldos das contas bancárias é menor do que a registrada no Siops, o que indica que a execução real de despesas dos entes subnacionais pode ser ainda menor que a registrada no Sistema de Orçamentos Públicos em Saúde.

246. Em termos regionais, observa-se grande discrepância entre os entes federados. Enquanto o Estado de Roraima e seus municípios apresentavam aproximadamente 87,5% dos valores recebidos por transferências federais parados em suas contas bancárias, no Ceará (estado e municípios) esse percentual era de 18,2%. No geral, os entes apresentaram um saldo médio de 56,4% em relação às transferências recebidas, e um desvio padrão de 22,21%.

247. Realizando-se um comparativo entre as taxas de mortalidade por Covid-19 por UF, tendo por referência os dados informados pelas Secretarias Estaduais de Saúde em 19/8/2020 e as projeções populacionais do IBGE utilizadas pelo TCU para a distribuição das cotas dos fundos de participação, com referência 1/7/2020, e os saldos percentuais das transferências nas contas correntes dos respectivos entes, não se identificou correlação aparente.

248. Em tese, poderia ser esperado que os locais que houvessem aplicado mais recursos teriam menores taxas de mortalidade e que aqueles que houvessem aplicado menos recursos teriam índices maiores. Não obstante, as duas UFs com maiores taxas de mortes por 1.000 habitantes naquela data (Roraima e Ceará) apresentaram tendências completamente opostas a essa expectativa, o que pode indicar que outras ações podem ser mais efetivas para o controle da pandemia do que a mera transferência/execução de recursos.

Gráfico 4: Percentual de Recursos Transferidos Pelo Governo Federal em Contas Correntes dos Entes Subnacionais em Relação às Taxas de Mortalidade por Covid-19



Fonte: SIOPS, Painel Coronavírus, IBGE. Dados extraídos em 19/8/2020.

249. É importante mencionar que alguns entes subnacionais possuem portais próprios de transparência, com dados de execução orçamentária, inclusive relacionados à pandemia de Covid-19. Todavia, análises preliminares realizadas por equipes do TCU indicam que a falta de parametrização desses portais dificulta – em alguns casos até inviabiliza – extrapolar os dados para âmbito nacional.

250. Por fim, deve-se ressaltar que a existência de portais de transparência não exime a responsabilidade de os gestores alimentarem os sistemas estabelecidos pela legislação federal, havendo de se fortalecer ferramentas já consolidadas para a transparência dos gastos públicos.

251. Nos futuros ciclos deste acompanhamento serão mantidas análises sobre este tópico, a fim de verificar se a atuação desta Corte de Contas, de outros órgãos de controle e demandas da sociedade efetivamente contribuíram para maior transparência e efetividade das despesas em ações e serviços públicos de saúde, bem como para oferecer subsídios para análises mais complexas, como padrões de gastos de entes subnacionais que tenham se destacado no combate à pandemia.

VIII. VACINA

252. Em 27/6/2020, o Ministério da Saúde anunciou que o governo federal aceitou a proposta de acordo de cooperação para possibilitar o acesso do Brasil à vacina para Covid-19 em desenvolvimento pela Universidade de Oxford e licenciada ao laboratório AstraZeneca.

253. O acordo preveria, segundo o anúncio, a compra de lotes da vacina e a transferência de tecnologia da produção do Insumo Farmacêutico Ativo e da vacina acabada e seria celebrado sob o formato de encomenda tecnológica, previsto na Lei 10.973/2004.

254. O MS designou a Fiocruz, por meio do Ofício 743/2020/DATDOF/CGGM/GM/MS de 26/6/2020, como o laboratório público nacional vinculado ao MS, com notória competência tecnológica e industrial na produção de vacinas, para a absorção da tecnologia e a produção local da vacina desenvolvida pela Universidade de Oxford.

255. Tão logo anunciado o acordo de cooperação, essa equipe de fiscalização dedicou-se a buscar mais informações acerca da parceria e, para tanto, foram realizadas reuniões com representantes do Ministério da Saúde e da Fiocruz e foram consultados os processos administrativos abertos para viabilização da parceria e para destinação de recursos para a Fiocruz.

256. Destaque-se que para as reuniões foram convidados representantes do Laboratório de Inovação do TCU, que acompanhou as fases preliminares da contratação de uma Etec pela Agência Espacial Brasileira (AEB), a qual ainda está em curso, como parte da demanda da Presidência do TCU, a partir do ano de 2019, de aproximar o controle e os gestores públicos, focando nas necessidades desses gestores e no cumprimento da missão do TCU de aprimorar a administração pública.

257. Abaixo serão apresentados os principais tópicos relativos ao assunto, como o modelo contratual e de remuneração adotado, razões para a escolha da vacina de Oxford, principais cláusulas contratuais, custos associados à produção da vacina e à transferência de tecnologia de produção da vacina acabada e do IFA, o papel do Ministério da Saúde na disponibilização da vacina.

Da encomenda tecnológica

258. A Lei 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, elenca, dentre os instrumentos de estímulo à inovação, a encomenda tecnológica, a qual pode ser utilizada pelos órgãos e entidades da administração pública para contratação de instituições públicas ou privadas para a realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador (arts. 19, § 2º-A, inciso V, e 20).

259. O Decreto 9.245/2017, que instituiu a Política Nacional de Inovação Tecnológica na Saúde, elencou, dentre os instrumentos estratégicos da política, as Encomendas Tecnológicas na Área da Saúde.

260. O conceito de risco tecnológico, por sua vez, é dado pelo Decreto 9.283/2018, que regulamenta a Lei 10.973/2004, e, segundo aquele, risco tecnológico é a possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação (art. 2º, inciso III).

261. Segundo Sumário Executivo produzido pela Subsecretaria de Inovação e Transformação Digital do Ministério da Economia (Nota Técnica SEI 24053/2020/ME), toda compra pública possui algum nível de risco. Contudo, só as Etecs possuem o risco tecnológico, aquele que é derivado do desconhecimento das reais possibilidades tecnológicas e do próprio comportamento da tecnologia na aplicação de determinada solução.

262. Assim, apesar de se conhecer o processo de produção de uma vacina, até o momento uma vacina para o novo coronavírus ainda não foi desenvolvida, o que faz com que a Etec de uma vacina seja altamente incerta, tanto em termos de prazos, quanto de especificações e de custos associados ao seu desenvolvimento.

263. Desta forma, em razão do risco tecnológico, na contratação por meio de Etec o objeto da contratação é o esforço que pode resultar em um produto, serviço ou sistema específico, podendo o contrato de Etec prever a opção de compra em escala da solução desenvolvida.

264. A Fiocruz foi questionada quanto à possibilidade de utilização de outros modelos de contratação, como a compra da vacina sem transferência de tecnologia, e, em resposta, informou que não trabalha com aquisição de produto para simples repasse ao Ministério da Saúde. Dessa forma, a perspectiva de avaliação sempre contemplou a possibilidade de transferência de tecnologia.

265. Ainda segundo a Fiocruz, a definição do modelo de contratação foi feita pela equipe do Ministério da Saúde, considerando que, por não haver produto registrado, a Etec seria o modelo de contratação mais adequado (peça 166).

266. Representantes do Ministério da Saúde, em reunião realizada em 21/8/2020, também declararam ter interesse na transferência de tecnologia para desenvolver o parque industrial da Fiocruz, que a partir da absorção dessa tecnologia de produção da vacina poderá desenvolver outras soluções e produtos para a saúde.

267. Na ocasião, representantes do Ministério e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) destacaram que, devido ao grau de incerteza da vacina em relação à possibilidade de mutações do vírus e da duração da resposta imunológica induzida pela vacina, a incorporação da tecnologia é necessária para aumentar a capacidade e a velocidade de resposta do Ministério em face dessas incertezas.

Das razões para a escolha da vacina de Oxford/AstraZeneca

268. O art. 27, § 4º, do Decreto 9.283/2018, dispõe que na fase prévia à celebração do contrato, o órgão ou a entidade da administração pública deverá consultar potenciais contratados para obter informações necessárias à definição da encomenda e que as consultas e as respostas dos potenciais contratados, quando feitas formalmente, deverão ser anexadas aos autos do processo de contratação, ressalvadas eventuais informações de natureza industrial, tecnológica ou comercial que devam ser mantidas sob sigilo.

269. Tanto o Ministério da Saúde quanto a Fiocruz relataram que acompanham o panorama global de vacinas para o novo coronavírus e, de acordo com o termo de referência da Etec, elaborado pela Fiocruz, até 20/8/2020, haviam sido identificadas 278 vacinas em desenvolvimento apenas para Covid-19 ou para Covid-19 e outras doenças conjuntamente, entre vacinas preventivas (255) e vacinas terapêuticas (23).

270. A Nota Técnica 6/2020-SCTIE/GAB/SCTIE/MS de 19/6/2020 do MS destacou que uma característica inovadora no cenário de desenvolvimento de vacinas para o novo coronavírus é o número e a diversidade de plataformas tecnológicas em avaliação, tendo sido identificadas, pelo menos, sete plataformas diferentes.

271. Segundo o MS, algumas plataformas tecnológicas propostas não foram extensivamente testadas quanto à segurança, caso das vacinas de ácidos nucleicos, que ainda não obtiveram sucesso no licenciamento para uso humano em tentativas anteriores, e outras já haviam sido licenciadas para uso em outras doenças e buscavam dados de eficácia contra o novo coronavírus para solicitar reposicionamento.

272. Segundo a Fiocruz, foram contatadas dezenove empresas e oito acordos de confidencialidade foram assinados e foi possível avançar em discussões de modelos de negócio, com três laboratórios, cujas candidatas a vacinas foram consideradas as mais avançadas no momento específico da interação.

273. Sobre as razões para escolha da vacina em desenvolvimento pela Universidade de Oxford, a Fiocruz informou que, no momento em que foi tomada a decisão de aceitar a proposta de parceria apresentada pela Embaixada do Reino Unido, a vacina da Universidade de Oxford/AstraZeneca era aquela que se encontrava em estágio mais avançado, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS).

274. A avaliação das oportunidades de parceria, de acordo com a Fiocruz, considerou não somente a fase de desenvolvimento das vacinas, mas também as competências e a infraestrutura existentes em Bio-Manguinhos, de forma a não somente possibilitar a introdução de uma vacina no menor tempo possível, com a qualidade e eficácia necessárias, mas também com o menor investimento e mitigando eventuais riscos de concorrência por insumos globalmente.

275. Bio-Manguinhos é a unidade da Fundação Oswaldo Cruz responsável por pesquisa, inovação, desenvolvimento tecnológico e pela produção de vacinas, reativos e biofármacos voltados para atender prioritariamente às demandas da saúde pública nacional.

276. Segundo a Fiocruz, dentre os projetos mais avançados, o da vacina da Universidade de Oxford/AstraZeneca foi o que mais atendeu a todos os requisitos avaliados, pois praticamente nenhuma adaptação é necessária nas instalações de processamento final, é possível aproveitar o mesmo processo, insumos e formatos já adotados nas áreas de processamento final e a Instituição brasileira já domina as competências para o cultivo celular em biorreatores e para purificação em equipamentos de cromatografia e purificação, entre outras. Além disso, os estudos clínicos de fase três no Brasil já eram financiados por recursos privados.

277. A Fiocruz aduziu que outros projetos exigiam instalações não existentes em Bio-Manguinhos, tais como área para inativação viral em grandes volumes e para envasamento em seringas, enquanto outros projetos exigiam novas plataformas ainda não existentes no país e que não possuem nenhuma vacina para uso humano registrado no mundo até o momento, como o caso da plataforma de ácido nucleico. Ainda segundo a Instituição, alguns laboratórios não admitiram a possibilidade de transferência de tecnologia, além de requererem financiamento para os estudos clínicos de fase três.

Celebração do contrato de encomenda tecnológica

278. A Lei 10.973/2004 e o Decreto 9.283/2018 não regulam de modo exaustivo as etapas prévias à celebração da encomenda tecnológica. Da mesma forma, o Decreto 9.245/2017 não estabelece procedimentos para a celebração de encomendas tecnológicas na área da saúde e, assim, as normas gerais de contratação pública aplicam-se às Etecs, salvo quando houver disposição

contrária na legislação específica reguladora das encomendas ou quando as normas gerais de contratação forem incompatíveis com as especificidades da lógica do processo de inovação, como destacado pelo documento “Encomendas Tecnológicas no Brasil: Guia Geral de Boas Práticas”, elaborado pelo Ipea.

279. Assim, segundo o Ipea, a Administração Pública deve seguir as etapas do planejamento da contratação previstas no art. 20 da Instrução Normativa (IN) 5/2017, da então Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e, inicialmente, elaborar estudos preliminares, contendo a necessidade da contratação, o levantamento do mercado potencial, os resultados pretendidos e as providências para adequação ao ambiente do órgão contratante. Posteriormente, deve ser elaborado mapa de riscos da contratação, o qual pode ser atualizado no curso do processo de contratação, caso seja necessário, e é recomendável que seja aberto procedimento de manifestação de interesse, por meio da publicação de edital de chamamento público.

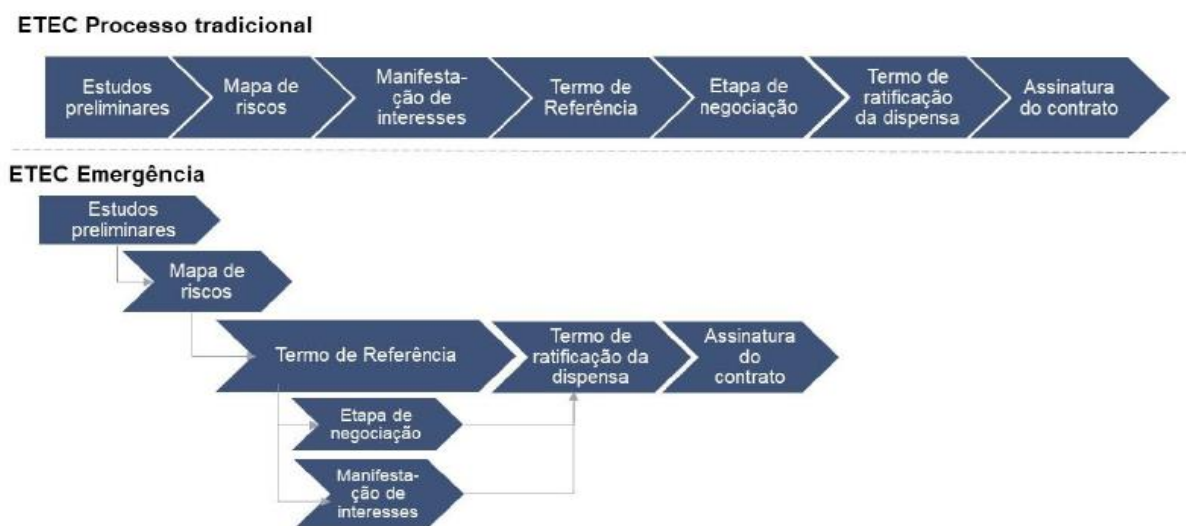
280. Ao término dessa etapa deve ser elaborado o termo de referência, contendo as necessidades da Administração de modo a permitir que os interessados identifiquem a natureza do problema técnico existente e a visão global do produto, do serviço ou do processo inovador passível de obtenção.

281. A fase seguinte da contratação seria a realização da licitação, contudo, nas contratações de Etecs, a realização de licitação é dispensável, conforme art. 24, inciso XXXI, da Lei 8.666/1993. Assim, na celebração da encomenda poderá ocorrer a negociação com potenciais interessados para obtenção de condições mais vantajosas para a contratação (art. 27, § 8º, do Decreto 9.283/2018).

282. Escolhido o fornecedor, a justificativa da dispensa de licitação deve ser ratificada e publicada na Imprensa Oficial e, por fim, o contrato poderá ser assinado.

283. A figura abaixo, extraída do termo de referência de contratação da Etec da vacina para a Covid-19, elaborado pela Fiocruz, ilustra o fluxo processual tradicional para a celebração da encomenda e o fluxo do processo no contexto da pandemia, no qual as fases que antecedem a assinatura do contrato se sobrepõem.

Figura 3- Etec tradicional versus Etec em contexto pandêmico



Fonte: Termo de Referência - Encomenda Tecnológica da Vacina candidata para Covid-19

284. Deve-se destacar que, segundo documento elaborado pela Fiocruz para encaminhamento do instrumento contratual para análise da Procuradoria Jurídica da Instituição, a fase de chamamento dos interessados por meio de edital não foi realizada, pois atrasaria a produção e a disponibilização da vacina, agravando a situação de emergência.

285. Apesar da ausência do edital, a consulta aos potenciais contratados teria sido realizada com base nos trabalhos de prospecção realizados por Bio-Manguinhos, que, conforme respostas da Fiocruz, conversou com diversas instituições, tendo assinado oito acordos de confidencialidade, o que

teria permitido o acesso às informações mais detalhadas em relação às plataformas tecnológicas e às vacinas em desenvolvimento contra a Covid-19.

286. Nesse contexto, cabe informar que o contrato da Encomenda Tecnológica com o Laboratório AstraZeneca para o fornecimento de IFA para produção da vacina para a Covid-19 e para a transferência de tecnologia do processamento final foi assinado em 8/9/2020. O acordo para a transferência de tecnologia da produção do IFA será assinado no prazo de noventa dias após a assinatura do contrato da Etec.

287. O Extrato de Dispensa de Licitação da contratação da Etec, datado de 11/9/2020 e no valor global de R\$ 1.353.825.601,80, foi publicado no Diário Oficial da União de 15/9/2020.

Dos custos associados ao contrato de Encomenda Tecnológica

288. A cláusula nona do contrato de encomenda tecnológica, assinado entre a Fiocruz e o laboratório AstraZeneca, estabeleceu que o valor líquido total da contraprestação devida pela Instituição brasileira ao laboratório é US\$ 188.000.000,00, sendo US\$ 63.000.000,00 para a execução dos serviços referentes à produção do IFA e US\$ 25.000.000,00 para a transferência do conhecimento preexistente relativo ao escalonamento industrial para a produção da vacina.

289. Pelos termos do contrato, a Fiocruz será responsável pelos pagamentos e retenções de quaisquer tributos previstos na legislação brasileira, estando o custo total do contrato estimado em US\$ 250.666.667,00. Como já registrado neste relatório, a Fiocruz emitiu empenho de R\$ 1.284.023.632,94, tendo como favorecido a AstraZeneca.

290. O art. 29, § 1º, do Decreto 9.283/2018 dispõe que os órgãos e as entidades da administração pública poderão utilizar diferentes modalidades de remuneração para compartilhar o risco tecnológico e contornar a dificuldade de estimar os custos de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

291. O contrato assinado entre a Fiocruz e o laboratório AstraZeneca prevê a remuneração por preço fixo, a qual, segundo o art. 29, § 3º, do Decreto 9.283/2018, é utilizada quando o risco tecnológico é baixo e em situações nas quais é possível antever, com nível razoável de confiança, os reais custos da encomenda, hipótese em que o termo de contrato estabelecerá o valor a ser pago ao contratado e o pagamento ocorrerá ao final de cada etapa do projeto ou ao final do projeto.

292. O art. 28, § 5º, do Decreto 9.283/2018, estabelece que na hipótese de o projeto ser conduzido nos moldes contratados e os resultados obtidos serem diversos daqueles almejados em função do risco tecnológico, o pagamento obedecerá aos termos estabelecidos no contrato. Desta forma, a cláusula 9.14 do contrato de Etec estabelece que:

9.14. Caso os resultados pretendidos sob este Contrato não sejam total ou parcialmente atingidos em virtude do Risco Tecnológico (conforme termo definido na cláusula 9.15 abaixo), as CONTRATANTES reconhecem e aceitam que (i) não poderão efetuar qualquer glosa no pagamento da contraprestação devida à CONTRATADA; (ii) não terão direito ao reembolso de quaisquer valores pagos à CONTRATADA ou valores de impostos, tributos ou taxas; e (iii) não terão direito a pleitear qualquer compensação, indenização ou penalidade da CONTRATADA.

9.15. Risco Tecnológico. Esgotado o prazo de conclusão ou de entrega, caso não seja possível executar integralmente a etapa ou o Objeto contratual por motivo de Risco Tecnológico, conforme descrito no Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, a CONTRATADA deverá comunicar o fato, por escrito, às CONTRATANTES, dentro do prazo de 10 (dez) dias corridos, acompanhado de todas as justificativas, materiais e documentação comprobatória disponível. As CONTRATANTES também poderão agir de ofício.

293. A Fiocruz foi questionada acerca das negociações para definição do preço da vacina ou da transferência de tecnologia e informou que, quando foi definido que a Instituição ficaria encarregada de operacionalizar a produção e a transferência de tecnologia da vacina, os valores econômicos já haviam sido discutidos, mas que Bio-Manguinhos participou de discussões sobre o custo da vacina com a empresa AstraZeneca em meio às discussões técnicas.

294. Segundo a Fiocruz, quando do início das trocas de informações foram estimados os custos de processamento final, no entanto com base em informações muito preliminares e poucos detalhes técnicos disponíveis. A estimativa de custos para a produção do IFA foi realizada com base em

premissas e experiência com outros produtos e com informações disponíveis no cenário internacional. Uma das referências utilizadas teria considerado a experiência internacional anterior do Advanced Market Commitment do Gavi, the Vaccine Alliance, e os valores divulgados na mídia do acordo entre a AstraZeneca e o Coalition for Epidemic Preparedness, também relacionado à vacina para a Covid-19 desenvolvida pela Universidade de Oxford. Estes dois parâmetros apresentam preços que variavam de US\$ 3,50 a US\$ 2,50 a unidade.

295. O Termo de Referência da Encomenda Tecnológica detalha que os valores da Etec foram estimados com base nos valores informados pelo fornecedor da tecnologia e é interessante transcrever as informações constantes do termo que complementam as informações apresentadas pela Fiocruz:

Não obstante, segundo informações públicas divulgadas pelas próprias empresas sobre os acordos bilaterais com outros governos, é possível fazer uma aproximação do valor por doses. No acordo firmado entre a AstraZeneca, o CEPI para assegurar 300Mi doses da vacina desenvolvida pela Universidade de Oxford, para países de baixa e média renda, o montante divulgado foi de US\$ 750Mi (Blankenship, 2020), ou seja, em torno de US\$ 2,50 a dose. Já o acordo com França, Alemanha, Holanda e Itália no âmbito do Europe's Inclusive Vaccines Alliance, envolveu 300Mi doses no valor total de US\$ 843Mi, ou seja, aproximadamente US\$ 2,80 dose, sendo que para adquirir mais doses, novo acordo/programação deve ser feita país a país (Ellyat, 2020).

Já a BARDA, dos Estados Unidos, por meio da Operação Warp Speed, celebrou acordo com sete empresas desenvolvendo vacinas para COVID-19. No caso da Pfizer/BioNTech, o acordo envolveu 100Mi doses no valor total de US\$ 1,95 Bi, um compromisso de acesso a outros 500Mi de doses. Já com a Novavax, foram acordadas 100Mi doses no valor total de US\$ 1,60 Bi. Com a AstraZeneca, foram acordadas 300Mi doses no valor total de US\$ 1,20bi. Embora não seja possível afirmar que o valor total do acordo versus o número de doses informadas, corresponda necessariamente ao valor da dose, uma vez que cada projeto encontra-se em fase de desenvolvimento diferente, os valores variam de US\$ 4,00 no caso do acordo com a AstraZeneca a US\$ 20/dose no caso do acordo com a Pfizer. No caso das outras 4 empresas a BARDA também celebrou acordos, mas os mesmos não informam se havia compromisso de fornecimento e quantitativo de doses. Com a Merck & Co. o contrato foi de US\$ 38Mi; com a Moderna foram dois contratos no valor total de US\$ 53,43 Mi; com a Sanofi/Protein Sciences o contrato foi de US\$ 30,76 Mi, e com a Janssen, de US\$ 456Mi (BARDA, 2020).

Os valores relacionados aos acordos acima indicam que a AstraZeneca tem praticado uma faixa de preço por dose de vacina US\$2,50 a US\$ 4,00, compatível com a estratégia de proximidade ao custo, como a própria empresa tem anunciado para o período enquanto perdurar a pandemia (AstraZeneca, 2020).

Vale ressaltar que um grupo de especialistas de Bio-Manguinhos realizou um estudo, com base nas informações compartilhadas sobre processo produtivo da vacina candidata da Astrazeneca/Oxford, e a estrutura de custos para tal processo foi próxima do valor adotado na negociação com o Ministério da Saúde (US\$3,30 / dose).

296. Deve-se destacar que o acordo para a transferência de tecnologia da produção do IFA (CTT), que será assinado em até noventa dias após a assinatura do contrato da Etec, conforme cláusula 15.3.2. deste, definirá “o racional de pagamento de royalties pela licença da patente”.

297. A MP 994/2020 abriu crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, unidade Fiocruz, no valor de R\$ 1.994.960.005,00 e, conforme exposição de motivos, a medida teve por objetivo garantir ações necessárias à produção e disponibilização de possível vacina segura e eficaz na imunização da população brasileira contra o novo coronavírus.

298. Como já abordado anteriormente, US\$ 250.666.667,00, os quais correspondem a aproximadamente R\$ 1,350 bilhão de reais, ao câmbio de R\$ 5,40 – o mesmo utilizado pela Fiocruz para estimar os recursos necessários para custeio e investimento –, serão destinados à AstraZeneca e ao pagamento de tributos, pelos quais a Fiocruz se responsabilizará.

299. A diferença, de aproximadamente R\$ 640 milhões de reais, será utilizada pela Fiocruz. De acordo com as respostas ao Ofício de Requisição 11 (peça 166), Bio-Manguinhos estimou em R\$ 542 milhões os recursos para custeio necessários para implementação do processo produtivo, incluindo controle de qualidade de insumos e de produto, referentes à produção das 100,4 milhões de doses iniciais previstas na Etec, e estimou cerca de R\$ 99 milhões para aquisição de equipamentos,

adequação de instalações da área de produção de IFA, controle de qualidade, área de armazenamento do IFA e área de processamento final.

300. Segundo a Fiocruz, as propostas de valores relativos aos investimentos e aos custos e despesas foram apresentados ao Ministério da Saúde para compor a proposta orçamentária materializada na Medida Provisória 994/2020, contudo, não houve discussão de planilha de custos, devido à ausência de muitas informações técnicas, as quais ainda serão encaminhadas pela AstraZeneca, o que teria inviabilizado qualquer estimativa mais acurada. A Fiocruz destacou que estimativas mais precisas só serão possíveis após o domínio do processo produtivo e dos volumes de doses a serem produzidas.

Direitos Fiocruz

301. Faz-se importante destacar que, conforme cláusula 15.3.4 do contrato da Etec, “as partes garantem o acesso e as devidas licenças sobre os aperfeiçoamentos relativos à Vacina Covid-19, de forma recíproca, durante a vigência do CTT e dos prazos das respectivas patentes”. Assim, eventuais aperfeiçoamentos da vacina que levem a um aumento na efetividade do produto, na redução na quantidade de doses de reforço, caso necessárias, serão fornecidas à Fiocruz.

302. Destaque-se ainda que, conforme cláusula 15.1 do contrato da Etec, o Laboratório AstraZeneca transferirá a tecnologia total do processo de produção da vacina para viabilizar a produção e o domínio da tecnologia pela Fiocruz, em duas etapas: primeiro para o processamento final e, posteriormente, para a produção de IFA.

303. Dentre as premissas que o CTT, a ser assinado, deverá seguir, está a previsão de fornecimento de quantidades definidas de bancos de células de trabalho para suportar o set up de Bio-Manguinhos, bem como para a produção futura do seu próprio banco de células de trabalho, além do fornecimento do lote de banco de células de trabalho (working seed lots) para garantir a produção autônoma do IFA pela Fiocruz.

304. Por fim, faz-se importante destacar que, conforme a cláusula 15.3.6 do contrato da Etec, o território de comercialização da vacina pela Fiocruz será o mercado público brasileiro, para atendimento da demanda do SUS, e as partes avaliarão a possibilidade de extensão do território no período pós-pandemia.

Capacidade de produção de Bio-Manquinhos

305. Devido à informação constante do site de Bio-Manguinhos, segundo a qual o Instituto, conforme dados de 18/4/2019, tem capacidade para produzir cerca de 150 milhões de doses de vacinas bacterianas e virais por ano, a Fiocruz foi questionada quanto à ampliação da capacidade para produção de 40 milhões de doses ao mês da vacina da Covid-19, como anunciado, sem prejudicar as demais ações da Instituição no âmbito do Programa Nacional de Imunizações (PNI).

306. A Fiocruz informou que a capacidade mencionada no site está diretamente ligada ao “mix” de produtos atualmente produzidos por Bio-Manguinhos e que essa capacidade pode sofrer variações conforme o tipo de vacina (vírus vivo atenuado, inativada, subunidade) ou do biofármaco; apresentação do produto (líquida, liofilizada, quantidade de doses por frasco, tamanho do frasco, vidro ou bisnaga); pelas características específicas do produto (tempo máximo de envasamento após a formulação, tempo de limpeza necessária da linha e das instalações). Esses fatores podem determinar uma variação muito grande na capacidade de produção.

307. A Fiocruz exemplificou essa variação, citando a vacina da febre amarela, cuja capacidade nominal de processamento é de 5,6 milhões de frascos/ano em apresentação de cinco doses na linha do Pavilhão Rockefeller. Nessa mesma linha, a capacidade nominal estimada de processamento da vacina de Covid-19 é de 4,2 milhões de frascos/mês.

308. Segundo a Fundação, a previsão de 40 milhões de doses/mês (8 milhões de frascos/mês) para o processamento final foi estimada levando-se em conta diversas variáveis e premissas, dentre as quais:

- a) a situação emergencial demanda ações extraordinárias;

b) a vacina poderá ser produzida em dois turnos de trabalho, tanto no período diurno quanto no noturno;

c) se necessário, serão disponibilizadas duas linhas de envase.

309. Em relação às suas obrigações no PNI, a Fiocruz ressaltou que a linha de envase do Pavilhão Rockefeller é utilizada para a produção da vacina de febre amarela em apresentação de cinco doses, que, atualmente, Bio-Manguinhos e Ministério possuem estoques da vacina e que a demanda está pequena, mas, caso haja ameaça de desabastecimento da vacina de febre amarela em cinco doses, será negociado com o PNI as prioridades de produção.

Gestão de riscos

310. Considerando os atrasos verificados em diferentes processos de transferência de tecnologia, a Fiocruz foi questionada quanto à elaboração de gerenciamento de riscos, contemplando a probabilidade de ocorrência de cada risco e as ações necessárias para a sua mitigação.

311. A Instituição informou que está em elaboração um Plano de Gerenciamento de Riscos, seguindo o Guia de Gestão de Riscos para Etec e o Manual de Gestão de Riscos da Fiocruz.

Registro da vacina na Anvisa

312. A cláusula 1.6.3 do contrato da Etec estabelece que, no prazo de até trinta dias contados da assinatura do contrato, as partes celebrarão o Anexo VI - Acordo de Atividades Regulatórias, com o objetivo de, entre outros, disciplinar a interação das partes em relação à estratégia de registro da vacina.

313. O Termo de Referência da contratação destacou que, no que se refere ao registro sanitário de vacinas e às boas práticas de fabricação, os atuais marcos regulatórios são as RDCs Anvisa 55/2010 e 301/2019, devendo, contudo, ser observadas as normas aprovadas em virtude da pandemia causada pelo novo coronavírus, entre elas, a RDC 346/2020, que define os critérios e os procedimentos extraordinários e temporários para a certificação de boas práticas de fabricação para registro e alterações pós-registro de IFA, medicamento e produtos para a saúde; e a RDC 400/2020, que define os critérios e os procedimentos extraordinários e temporários para a aplicação de excepcionalidades a requisitos específicos de rotulagem e bulas de medicamentos.

314. O Termo de Referência destacou que há pontos para discussão com a Anvisa, os quais referem-se a requisitos obrigatórios, que demandam tempo, como por exemplo, os estudos de estabilidades de lotes comerciais e os dados clínicos necessários para comprovação da segurança e eficácia.

315. Em relação aos estudos de estabilidade, segundo o Termo, o fabricante aguardaria pelo menos seis meses após a fabricação do lote para submissão do registro, porém no atual cenário, essas informações não estarão disponíveis na ocasião do pedido do registro, havendo a expectativa de que, tão logo os lotes sejam produzidos, já estejam aptos para o uso.

316. Quanto aos dados clínicos para comprovação da segurança e eficácia, o Termo de Referência destaca que os estudos clínicos da fase três, que demanda um grande número de voluntários, não estarão finalizados na data da submissão do registro e que o art. 23 da RDC 55/2010, que prevê que no caso de produtos biológicos utilizados no tratamento ou prevenção de doenças graves e/ou de alta mortalidade, poderá ser requerido o registro com os dados parciais dos estudos clínicos de fase três. Neste caso, o solicitante do registro se compromete a apresentar os resultados finais conforme cronograma estabelecido, além de monitorar e avaliar continuamente a segurança e eficácia do produto, pelo sistema de farmacovigilância, atendendo à legislação vigente.

317. A Fiocruz informou que, desde junho, tem interações contínuas com a Anvisa, já tendo sido realizadas reuniões com a área técnica e com toda a Diretoria Colegiada da Agência.

Pontos de destaque do contrato

318. Documento elaborado pela Fiocruz para encaminhamento do instrumento contratual para análise da Procuradoria Jurídica da Instituição destacou alguns aspectos do contrato, os quais pela sua relevância merecem ser mencionados no presente relatório.

319. O documento observou que o período pós-pandemia marca o início da exclusividade conferida pela Fiocruz à AstraZeneca, pois, de acordo com a cláusula 15.3.7, as contratantes conferem à contratada exclusividade na celebração de encomenda tecnológica, licenciamento ou transferência de tecnologia, objetivando projeto de produção similar ao previsto no contrato da Etec para o período pós-pandemia no território.

320. Segundo o documento, a expressão "projeto de produção similar" deve compreender as iniciativas cujos objetos contenham a produção e a comercialização de vacinas para o novo coronavírus que tenham uso nas mesmas populações aprovadas no registro da vacina, a exemplo de população pediátrica e adulta. Essa exclusividade cessará imediatamente no caso de não atingimento dos resultados pretendidos, em virtude do risco tecnológico ou inadimplemento da AstraZeneca, ou no caso de não obtenção do registro sanitário para a vacina.

321. O documento ressalta que, à primeira vista, a concessão de tal exclusividade, em um contexto de pandemia, pode parecer incongruente, por limitar as possibilidades de parceria da Fiocruz, contudo observa que a Instituição não está impedida de desenvolver seus próprios projetos de pesquisa e desenvolvimento de vacinas, negociar acordos de parceria, que não envolvam produção, e negociar contratos que envolvam a produção de vacina para outras populações, não venham a ser abrangidas pelo registro da vacina.

322. Destaca ainda que, do ponto de vista estratégico, não faz sentido Bio-Manguinhos investir na produção de duas vacinas para atender às mesmas populações, devido aos altos investimentos necessários para a absorção de uma nova vacina e devido à ocupação da capacidade produtiva e de recursos do Instituto que poderiam ser dedicados a um outro produto.

323. O documento destaca ainda que o contrato prevê que a Fiocruz indenizará e isentará a AstraZeneca por todos e quaisquer danos e responsabilidades relacionados ou decorrentes do uso ou administração da vacina acabada e que a responsabilidade da AstraZeneca por descumprimento do contrato ou relativamente a qualquer reclamação baseada no contrato, decorrente de culpa, não excederá os valores efetivamente pagos pelas Fiocruz à AstraZeneca.

324. Segundo o documento, a discussão de tais cláusulas representou o ponto mais controverso da negociação, uma vez que a proposta da Fiocruz, que previa reciprocidade quanto aos direitos e deveres das partes, não foi aceita pela AstraZeneca. A Instituição brasileira, contudo, optou por aceitar tais termos e condições, tendo em vista o interesse público envolvido no acesso à vacina e por considerar que a cláusula não a sujeita a riscos relevantes.

325. Por fim, o documento destaca que o contrato da Etec não apresenta a garantia da AstraZeneca de que a tecnologia a ser transferida não infringirá os direitos de propriedade intelectual ou outros direitos de terceiros, bem como poderá ser explorada livremente em todas ou quaisquer partes do território. Não teria sido possível obter tais declarações e garantias da AstraZeneca, sob o argumento de que a vacina é um produto novo, ainda em fase de desenvolvimento, eivado de incertezas e imprecisões técnicas acerca da formatação final que chegará ao mercado.

326. Não obstante, consta do Anexo III – Fornecimento de Tecnologia, declaração da AstraZeneca de que, no seu melhor conhecimento, até a data de assinatura do contrato, a tecnologia a ser transferida não infringe propriedade intelectual de terceiros no território.

327. Destaque-se ainda que, conforme cláusula 7.2, II, do contrato, a Fiocruz declara que tem conhecimento de que a AstraZeneca e a Universidade de Oxford firmaram contrato, tendo como objeto, entre outros, a pesquisa para o desenvolvimento da vacina Covid-19 e o licenciamento de patentes e know-how, denominado Contrato AZUK-OUI, razão pela qual a continuidade do contrato da Etec está condicionada à continuidade desse, sendo que o término ou a rescisão do Contrato AZUK-OUI implicará, automática e obrigatoriamente, na rescisão da Etec, por justa causa (cláusula 19.7, IV).

Ministério da Saúde

328. O MS designou a Fiocruz como o laboratório público nacional para a absorção da tecnologia e a produção local da vacina desenvolvida pela Universidade de Oxford. Em que pese essa

designação, o órgão ministerial mantém o seu papel de formulador de políticas e articulador no âmbito do Programa Nacional de Imunizações.

329. Em reunião realizada no dia 21/8/2020, o MS foi questionado quanto à articulação com os Governos dos Estados de São Paulo e do Paraná, que anunciaram parcerias com outros laboratórios para a produção de vacina.

330. O MS declarou que tem articulado com outros laboratórios e com os Estados que firmaram parcerias com outros laboratórios para fornecimento de vacina para a Covid-19 e que estavam sendo estudadas formas de apoio a essas parcerias, além da possibilidade de inclusão dessas vacinas no PNI, no caso de sucesso no desenvolvimento dos produtos.

331. Deve-se registrar que, em 23/9/2020, o Governador do Estado de São Paulo anunciou que o Ministério da Saúde liberou R\$ 80 milhões para o Instituto Butantan, os quais serão destinados à ampliação da fábrica do Instituto para produção da vacina da Covid-19, objeto da parceria do governo do Estado.

332. Registre-se ainda que, em 24/9/2020, foi assinada a Medida Provisória 1.003/2020, que autoriza o Poder Executivo federal a aderir ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 - Covax Facility, administrado pela Aliança Gavi (Gavi Alliance), com a finalidade de adquirir vacinas contra a Covid-19.

333. Conforme art. 2º, § 2º, da MP, a adesão ao Instrumento Covax Facility não implica a obrigatoriedade da aquisição das vacinas, que dependerá de análise técnica e financeira para cada caso, observadas as regras de reembolso dos valores aportados previstas no acordo de compromisso, na modalidade de acordo de compra opcional.

334. O art. 2º, § 5º, por sua vez, estabeleceu que os recursos destinados ao Instrumento Covax Facility poderão englobar o custo de compra de vacinas, eventuais tributos associados, o prêmio de acesso, a mitigação de risco e os custos operacionais do referido Instrumento, inclusive por meio de taxa de administração.

335. O MS, consoante art. 3º, adotará as medidas necessárias para a execução do disposto na Medida Provisória, inclusive para a celebração do acordo de compromisso, na modalidade de acordo de compra opcional, e dos contratos de aquisição.

336. Em razão do apoio à parceria celebrada pelo Governo do Estado de São Paulo e da autorização para adesão ao Instrumento Covax Facility, a equipe do acompanhamento encaminhou ao Ministério o Ofício de Requisição 16/2020 de 28/9/2020, solicitando informações relativas aos processos administrativos concernentes.

337. O Ministério foi igualmente questionado quanto ao mapeamento das ações, prazos e responsáveis por cada atividade necessária para análise do pedido de incorporação da vacina pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec) e para registro do preço junto à CMED.

338. O Ministério da Saúde afirmou que tem se reunido com a Anvisa e com a CMED e que os órgãos caminham no sentido de realizar análises paralelas, cada um no seu âmbito de atuação. Assim, tão logo seja obtido o registro da vacina na Anvisa, a CMED já analisaria a questão do preço e a Conitec já estaria pronta para pautar no plenário o pedido de incorporação da vacina no SUS, encaminhar para consulta pública e, posteriormente, o pedido retornaria para a Comissão finalizar os procedimentos para a incorporação. Representantes do Ministério destacaram que procedimento semelhante já foi utilizado com medicamento para hepatite.

339. O Ministério foi igualmente questionado quanto à articulação para mitigar a possibilidade de desabastecimento de insumos para a vacina e a Coordenação do Programa Nacional de Imunizações informou que foi realizada audiência pública com fornecedores nacionais que asseguraram poder fornecer o quantitativo necessário de agulhas e seringas, contudo não no prazo mencionado pelo Ministério, que seria o mês de dezembro.

340. Teriam sido iniciadas, então, discussões com o mercado internacional para fornecimento de 40 milhões de seringas e agulhas por meio de fundo rotatório da Organização Pan Americana de

Saúde. Esse procedimento, na data da reunião, estaria na fase de elaboração do termo de referência (justificativas e especificações técnicas). Ademais, o Ministério deve publicar uma ata de registro de preços, à qual os Estados poderão aderir para facilitar a aquisição por esses entes.

341. A Coordenação do PNI informou que a realização de campanhas publicitárias é responsabilidade da Assessoria de Comunicação do Gabinete do Ministro, cabendo à área técnica o fornecimento de informações técnicas às secretarias de saúde.

342. O Ministério também foi questionado quanto à logística necessária para a distribuição da vacina e a Coordenação do PNI informou que já há uma rede criada para recebimento de vacinas: o laboratório produtor envia as vacinas para o almoxarifado central do Ministério da Saúde, que realiza a distribuição para os Estados pelas vias áreas e terrestres e os Estados realizam a distribuição para os Municípios, que vão abastecer as cerca de 37.000 salas de vacinação existentes.

343. A Coordenação destacou que o PNI está fazendo diagnóstico da rede de frio para verificar se está pronta para o recebimento da vacina, contudo, destacou que, desde 2012, têm sido feitos investimentos na rede de frio, que totalizam aproximadamente R\$ 166 milhões de reais. Necessário esclarecer que, conforme Nota Técnica 6/2020-SCTIE/GAB/SCTIE/MS, há orientação de armazenamento da vacina em temperatura de -80°C.

344. Por fim, o Ministério foi questionado quanto ao modelo de acompanhamento da execução dos contratos firmados entre a Fiocruz e o laboratório AstraZeneca, de forma a assegurar a transferência de tecnologia da produção da vacina da Covid-19 e do IFA. Representantes do Ministério afirmaram que foi identificada a necessidade de ações de medidas de mitigação de riscos no âmbito da Fiocruz, como definição de mecanismos de gestão de projetos e de estruturas de governança e que os contratos serão acompanhados a partir da identificação de pontos chaves, cujos marcos serão acompanhados.

345. O Ministério não foi questionado quanto à definição do público alvo para imunização, considerando que a equipe do acompanhamento teve acesso ao processo administrativo aberto no âmbito do Ministério da Saúde relativamente à Etec. No processo constam duas notas técnicas, segundo as quais a Coordenação-Geral do PNI realizou análise técnica para estimativa de necessidade de doses para uma eventual vacina para a Covid-19, considerando diferentes estratégias, pressupostos, cenários e fatores como características da vacina (efetividade, esquema de administração, número de doses, tipo de resposta imune), objetivo da estratégia empregada e percentual de perdas esperadas. Nesse contexto, o Ministério optou pelo atendimento inicial aos grupos prioritários de vacinação para Covid-19, realizada pelo PNI e disponível na Nota Técnica 6/2020-SCTIE/GAB/SCTIE/MS.

346. Os próximos ciclos desta fiscalização continuarão a se debruçar sobre as ações do Ministério da Saúde e da Fiocruz para viabilizar a transferência de tecnologia e a produção e disponibilização da vacina no território nacional, incluindo a divulgação do público alvo da vacina; ações para mitigar os riscos de desabastecimento de insumos necessários para a vacinação; e articulação com Estados que firmaram acordos com diferentes laboratórios para produção e disponibilização da vacina no país.

Transparência das iniciativas relativas à vacina da Covid-19

347. O contrato de encomenda tecnológica cita como um dos fundamentos normativos para sua celebração a Lei 13.979/2020. Como destacado na **Seção X. Transparência** deste relatório, as aquisições ou contratações realizadas com base na Lei 13.979/2020 devem ser disponibilizadas no prazo máximo de cinco dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, contendo as informações exigidas pelo art. 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020. Todavia, o contrato de Etec possui cláusulas protegidas pelo dever de confidencialidade entre as partes.

348. **Ante o exposto, propõe-se, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, determinar à Fundação Oswaldo Cruz que, no prazo de quinze dias, informe em site específico as informações exigidas pelo art. 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020, relativamente ao contrato de Encomenda Tecnológica firmado com o Laboratório AstraZeneca para o fornecimento de**

Insumo Farmacêutico Ativo para a produção de 100 milhões de doses de vacinas para a Covid-19 e transferência de tecnologia da produção da vacina acabada, naquilo que não violar as obrigações de confidencialidade estipuladas pelas partes.

349. O documento “Encomenda Tecnológica - Projeto de Contratação de Inovação para a Administração Pública”, produzido pelo TCU no âmbito do trabalho mencionado no início desta seção, aponta como boa prática a divulgação de informações sobre a Etec, na fase de planejamento da contratação, como apresentação do problema a ser solucionado, guia do Ipea, vídeo explicativo, legislação, documentos referentes a cada etapa, Frequently Asked Questions – FAQ (em português Perguntas frequentes), no portal do contratante ou a criação de hotsite específico, inclusive com dados sobre a equipe responsável e canal de comunicação.

350. A Agência Espacial Brasileira, por exemplo, apresenta em seu site informações relativas ao projeto de contratação de encomenda tecnológica (<https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/encomenda-tecnologica-etec>).

351. Não foram encontradas iniciativas semelhantes nos portais da Fiocruz ou de Bio-Manguinhos. Todavia, é necessário ponderar que a divulgação das informações indicada pelo documento do TCU estão direcionadas a dar publicidade à intenção do órgão público em fazer a contratação e a apresentar o problema a ser solucionado para atrair potenciais interessados na formalização da Etec e que a contratação da encomenda tecnológica da vacina não apresentou a lógica padrão de uma Etec, como já apontado neste relatório.

352. A encomenda tecnológica é um instrumento novo, pouco conhecido e pouco utilizado. De acordo com o levantamento constante na Nota Técnica 53 da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura do Ipea, de 2010 a setembro de 2019, foram realizadas 75 Etecs por órgãos públicos federais, que totalizam o montante mínimo de R\$ 330 milhões a preços de 2019, segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e é fundamental que os órgãos públicos que utilizam o instrumento tanto contribuam para a difusão de informações atinentes ao instrumento, quanto assegurem a transparência que o instrumento requer.

353. Não é possível esquecer que o art. 3º da Lei 12.527/2011, com o fito de assegurar o direito fundamental de acesso à informação, estabeleceu como diretrizes do fornecimento de informações pelos órgãos públicos: a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e o desenvolvimento do controle social da administração pública.

354. ***Ante o exposto, propõe-se, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, determinar à Fiocruz que, no prazo de quinze dias, observando as diretrizes estabelecidas pelo art. 3º da Lei 12.527/2011, as boas práticas apontadas pelo documento “Encomenda Tecnológica - Projeto de Contratação de Inovação para a Administração Pública”, produzido pelo TCU, e o exemplo da Agência Espacial Brasileira, dê ampla publicidade à Encomenda Tecnológica celebrada com o Laboratório AstraZeneca e com o Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos.***

355. A transparência de iniciativas relativas à vacina da Covid-19, contudo, não pode ficar restrita à divulgação de documentos preliminares e de instrumentos contratuais. Diversas iniciativas para a produção e fornecimento de vacinas no Brasil têm sido divulgadas ou, no mínimo, especuladas e não são observadas iniciativas do Ministério da Saúde para esclarecer a população em relação a: o que são essas iniciativas e qual a probabilidade dos seus produtos serem oferecidos à população brasileira; quais as incertezas envolvidas em cada iniciativa; quando será possível afirmar, com segurança, quando serão aplicadas as primeiras doses de vacina; quando será possível definir, com razoável grau de segurança, o público alvo e de quais localidades receberão as primeiras doses de vacina; o que é necessário para aprovar uma vacina no país e poder fornecê-la à população; qual o papel do Ministério da Saúde em cada iniciativa e no Programa Nacional de Imunização.



356. Em consulta ao portal do Ministério da Saúde, na data de 30/9/2020, é possível verificar que na página inicial há link para a notícia “Ministério da Saúde adere a esforço internacional por vacinas contra a Covid-19”, segundo a qual o Ministério aderiu ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 (Covax Facility), o qual é uma ação internacional coordenada prioritariamente pela Aliança Gavi, com o objetivo de promover a produção e o acesso global a um imunizante contra a Covid-19. Caberá à Gavi negociar com os laboratórios fabricantes valores e prazos de entrega.

357. A notícia não esclarece o que é Aliança Gavi, com quais laboratórios a Gavi irá negociar, as doses a serem fornecidas por cada laboratório, quantos e quais países já aderiram à iniciativa, se há países com prioridade no recebimento das doses e estimativas de quantidades.

358. A nota menciona ainda que o Governo Federal investirá **R\$ 2,5 bilhões** para aderir ao instrumento, enquanto a Exposição de Motivos da Medida Provisória 1.004/2020, documento que não é de leitura corrente pela maioria da população brasileira, detalha que se estima o pagamento inicial de R\$ 711,6 milhões, a garantia de compartilhamento de riscos de R\$ 91,8 milhões e o pagamento adicional de R\$ 1,7 bilhão para acesso às doses de vacina, sem também esclarecer a que, exatamente, se refere cada um desses valores.

359. Segundo a Exposição de Motivos, ainda, esses montantes consideram o fornecimento de vacinas para até 10% da população brasileira, proporção que considera a existência de outras estratégias de acesso a vacinas em andamento.

360. No portal do Ministério da Saúde, não foram encontradas informações acerca do fornecimento da vacina por meio da Fundação Oswaldo Cruz ou por meio das iniciativas, já anunciadas, dos governos dos Estados de São Paulo, Paraná e Bahia, pois, embora as iniciativas sejam dos governos estaduais, cabe ao Ministério da Saúde a elaboração e a coordenação do Programa Nacional de Imunizações, que definirá as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório (arts. 3º e 4º da Lei 6.259/1975).

361. Como já destacado neste relatório, os órgãos públicos, na divulgação de informações, devem observar, entre outras diretrizes, a publicidade como regra geral e o sigilo como exceção e divulgar informações de interesse público, independentemente de solicitações. O acesso à informação compreende o direito de obter informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços, e de 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 da Lei 12.527/2011).

362. **Ante o exposto, propõe-se, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, determinar ao Ministério da Saúde, considerando seu papel de coordenador do Programa Nacional de Imunizações, definido pelos arts. 3º e 4º da Lei 6.259/1975, em articulação com a Fundação Oswaldo Cruz, que, no prazo de quinze dias, observando as disposições da Lei 12.527/2011, dê ampla transparência em seu site às iniciativas relativas à vacina da Covid-19 existentes no país, indicando, entre outras informações, qual o papel do Ministério da Saúde em cada iniciativa e as tratativas para incorporação dos produtos no PNI.**

363. As propostas de determinação desta seção foram apresentadas aos gestores da Fiocruz e do Ministério da Saúde que não formularam objeções quanto ao seu atendimento.

IX. NOTIFICAÇÃO DE CASOS CONFIRMADOS DE COVID-19 PELOS ENTES FEDERADOS

364. O sistema de vigilância em saúde pode ser compreendido como um conjunto de estratégias sistemáticas de coleta, consolidação e disseminação de dados sobre eventos relacionados à saúde, com o objetivo de subsidiar o planejamento e a implementação de medidas de saúde pública para a prevenção e controle de riscos, agravos e doenças, bem como para a promoção da saúde (BRASIL, 2017).

365. O contexto da pandemia internacional causada pelo novo coronavírus trouxe especial atenção a este tópico, pois, conforme já abordado no segundo ciclo do presente acompanhamento (peça 92, p. 33), localidades que apresentaram estratégias reconhecidas no combate ao Sars-CoV-2 se

mostraram muito eficientes em identificar grupos de contágio, testar pessoas potencialmente infectadas e isolá-las. Ações dessa natureza demandam efetividade do sistema de vigilância em saúde.

366. O principal sistema de vigilância em saúde do Brasil é o Sistema de Informações de Agravos e Notificação (Sinan), desenvolvido na década de 1990 com o objetivo de fornecer informações sobre o perfil de morbidade em todo o território nacional. Tal sistema é alimentado principalmente pelos agravos que constam da lista nacional de doenças de notificação compulsória (Capítulo I do Anexo V da Portaria de Consolidação GM/MS 4/2017), sem prejuízo de outros agravos que os entes subnacionais julguem relevantes.

367. Com o advento da pandemia de Covid-19, foi instituído um novo sistema de vigilância, denominado e-SUS VE (Vigilância Epidemiológica), também chamado e-SUS Notifica (notifica.saude.gov.br), previsto originalmente na Portaria GM/MS 758/2020, para o registro obrigatório de internações hospitalares dos casos suspeitos e confirmados de Covid-19. Posteriormente, por meio da Portaria GM/MS 1.792/2020, foi incluída a obrigatoriedade de notificação de todos os testes diagnósticos.

368. O sistema e-SUS VE/Notifica possibilita informações detalhadas sobre os pacientes infectados, como idade, sintomas e data de início dos primeiros, data de confirmação do diagnóstico, condições preexistentes, unidade em que foi atendido, bem como o endereço de residência do paciente e a evolução do caso. Trata-se de importante insumo para o planejamento de ações emergenciais, bem como para a alocação de insumos físicos e recursos financeiros.

369. De acordo com as portarias do Ministério da Saúde, a obrigatoriedade de notificação no referido sistema é dos gestores responsáveis dos respectivos estabelecimentos, sob a fiscalização dos gestores de saúde local. A inobservância poderá ser caracterizada como infração sanitária, sujeita às penalidades previstas na Lei 6.437/1977.

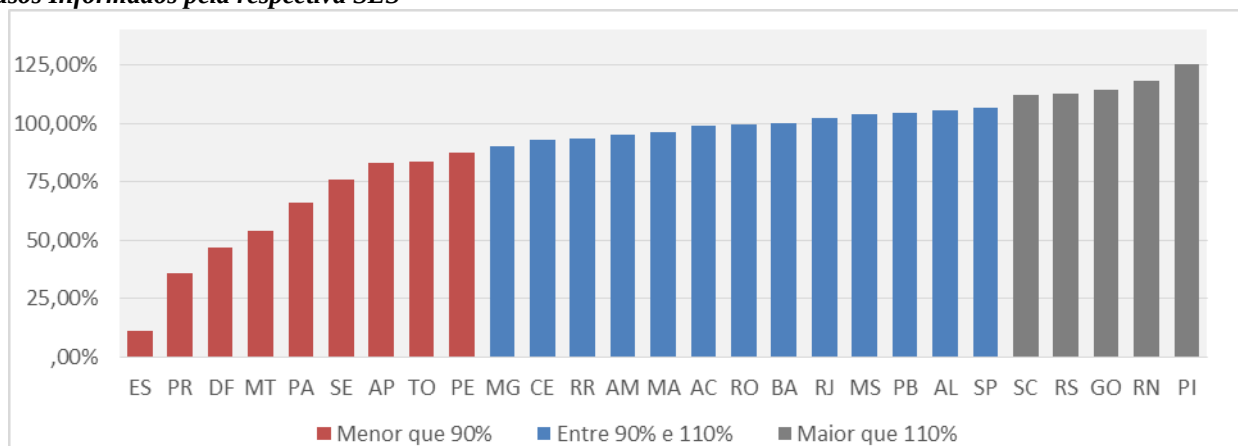
370. Nesse contexto, o presente relatório buscou avaliar, a partir da análise de dados, a notificação de casos de Covid-19 pelos entes subnacionais, considerando dados do sistema de notificação compulsória e os casos reportados diretamente pelas Secretarias de Saúde dos entes federados.

371. Para tal, comparou-se a quantidade de casos confirmados de Covid-19 informados pelas Secretarias de Saúde com os registros do sistema e-SUS VE/Notifica, extraídos do portal Open Datasus, que possuem o campo “resultado Teste” com valor positivo, por unidade da federação (casos subsistema e-Sus/casos Secretarias de Saúde). É de se esperar que a razão entre essas duas variáveis seja 1 (100%), hipótese em que todos os casos informados pela respectiva Secretaria de Saúde teriam sido registrados no sistema nacional de vigilância.

372. Percentuais menores que 100% tendem a indicar subnotificação de casos registrados no subsistema do e-SUS. Já percentuais maiores que 100% podem identificar subnotificação de casos informados pelas Secretarias Estaduais de Saúde, possíveis duplicidades de registros no e-SUS VE/Notifica, bem como situações residuais em que a notificação pode ter se dado fora do domicílio de residência do infectado.

373. No geral, observou-se que oito Estados e o Distrito Federal apresentaram índices de alimentação do e-SUS VE inferiores a 90%, treze Estados apresentaram índices que oscilaram entre 90% a 110% e outras cinco UFs apresentaram os respectivos índices superiores a 110%. Em termos nacionais, na data de extração dos dados, havia 4.382.263 casos de Covid-19 confirmados pelas Secretarias Estaduais de Saúde, e 4.023.115 registrados no sistema e-SUS VE (91,8% dos reportados).

Gráfico 5: Percentual de Pacientes com Testes Positivos para Covid-19 Cadastrados no e-SUS VE em Relação aos Casos Informados pela respectiva SES



Fonte: Painel Coronavírus, Open Datasus. Dados extraídos em 16/9/2020.

374. Uma limitação destacada pelo portal Open Datasus é que os dados disponíveis podem não apresentar informações de estados e municípios que utilizam sistemas próprios de notificação de casos suspeitos de Covid-19. Todavia, entende-se que essa faculdade de os entes subnacionais possuírem sistemas próprios de vigilância não exclui a necessidade de alimentação do sistema nacional, dado seu caráter universal e transversal, conforme previsto nas próprias portarias do Ministério da Saúde.

375. Ademais, análises individuais dos milhões de registros oriundos da base e-SUS VE revelam algumas situações inusitadas – possivelmente decorrentes de erros de registro ou de alimentação dos dados – tais como pacientes que tiveram o teste RT-PCR com valor positivo, mas cujo encerramento foi como um caso “descartado” de Covid-19.

376. A despeito dessas situações, entende-se que um efetivo sistema de vigilância em saúde poderia, com baixos custos, em muito contribuir para o enfrentamento da pandemia. Um legado positivo que o Sars-CoV-2 pode deixar é justamente o fortalecimento de um sistema nacional de vigilância – o que depende não só do governo federal, mas também de gestores estaduais, distritais e municipais, bem como de responsáveis por estabelecimentos privados.

377. Nesse contexto, é fundamental que o Ministério da Saúde exija dos entes subnacionais o registro obrigatório de casos confirmados de Covid-19, nos estabelecimentos de saúde públicos e privados que prestam serviços ao SUS (art. 8º-A da Portaria GM/MS 356/2020).

378. Todavia, apesar da relevância do registro de todos os resultados de testes diagnóstico para detecção da Covid-19, seria temerário exigir, neste momento em que o país ainda registra uma elevada quantidade de pessoas contaminadas pelo novo coronavírus, o que demanda uma grande dedicação dos profissionais de saúde e de todos aqueles envolvidos na administração dos estabelecimentos de saúde, uma conduta mais incisiva do MS de forma a exigir dos estabelecimentos o registro tempestivo de todos os resultados dos testes.

379. Desta forma, faz-se necessário que o Ministério da Saúde se articule, junto com os conselhos de saúde, responsáveis pelo controle da execução da política de saúde na instância correspondente (art. 1º, § 2º, da Lei 8.142/1990), para mitigar subnotificações de registros no sistema e-SUS VE/Notifica, bem como para dar ampla publicidade da relação dos entes que não estejam alimentando o sistema de vigilância, com vistas a fomentar o controle social, de acordo com a diretriz estabelecida no art. 3º, inciso V, da Lei 12.527/2011.

380. Logo, propõe-se, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, recomendar ao Ministério da Saúde que dê ampla publicidade, inclusive por meios digitais, do nome dos entes subnacionais que não estejam notificando no sistema e-SUS VE/Notifica, ou outro que venha a substituí-lo, os casos confirmados de Covid-19 diagnosticados em seu território com base em dados disponibilizados pelas Secretarias Estaduais de Saúde no portal covid.saude.gov.br, bem como dê

ciência desse fato aos Conselhos de Saúde responsáveis pelo controle da execução da política de saúde na instância correspondente, conforme art. 1º, § 2º, da Lei 8.142/1990.

381. A equipe de fiscalização inicialmente formulou uma proposta de determinação no tocante ao tópico acima. Contudo, muito embora gestores do MS tenham se manifestado favoravelmente à proposta, reconhecendo a obrigatoriedade de alimentação do sistema e o prejuízo às políticas do Ministério, devido à ausência das informações exigidas, também foram apontados entraves relativamente ao esforço que seria exigido para extração dos dados, que o Ministério não possuiria ferramentas para a verificação, chegando a afirmar que tal medida seria trabalhosa, burocrática e inexecutável. Assim, por uma questão de prudência, optou-se por transformar a proposta de determinação em uma recomendação.

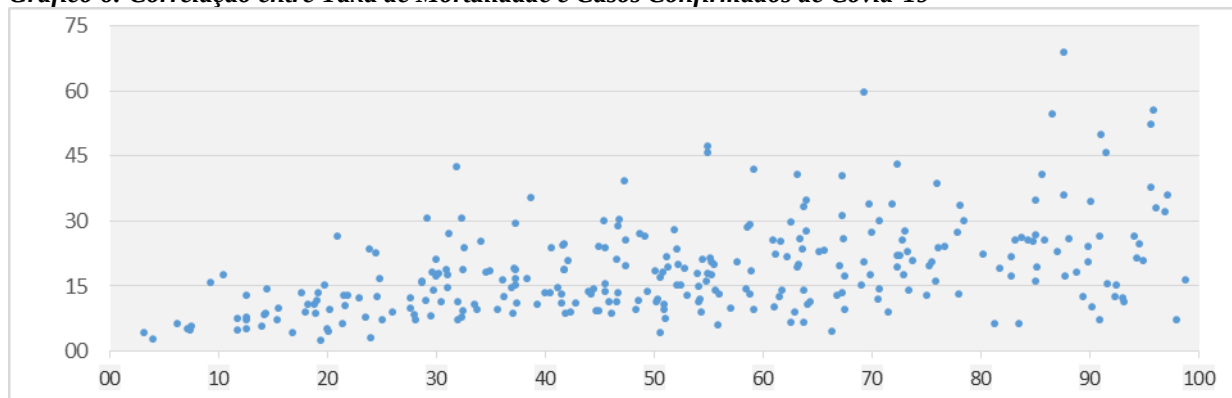
382. Há de se ressaltar, sem prejuízo da proposta de deliberação dirigida ao MS, que a relação de municípios que não estão notificando no sistema e-SUS VE/Notifica pode ser obtida por qualquer pessoa a partir da comparação de dados públicos do próprio órgão ministerial, dos portais covid.saude.gov.br e opendatasus.gov.br e que a não notificação dos casos confirmados de Covid-19, conforme art. 8º-A da Portaria GM/MS 356/2020, pode constituir infração sanitária, sujeitando o infrator às penalidades previstas na Lei 6.437/1977, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

383. É bom destacar que a simples notificação dos casos já registrados pelas Secretarias Estaduais de Saúde é uma das condutas mínimas que se pode esperar dos gestores, mas não garante, por si só, a efetividade do sistema de vigilância. Ainda podem persistir problemas como a subnotificação de casos por ausência de diagnóstico nas unidades federadas.

384. Um indicador que pode retratar a falta de diagnóstico é a comparação entre taxa de mortalidade por Covid-19, em termos populacionais, com as taxas de casos confirmados da doença. Seria de se esperar que as localidades com maiores taxas de mortalidade tenham mais pessoas infectadas (e por consequência mais casos confirmados). Por dedução, as territorialidades onde a mortalidade é menor tendem a ter menos casos confirmados.

385. Contudo, extraindo-se dados de casos confirmados e de mortalidade de Covid-19 em Municípios com mais de 100.000 habitantes, não se observa uma necessária correlação. Embora os entes com menores taxas de mortalidade de fato tendam a ter menos casos confirmados de Sars-CoV-2, a recíproca não é verdadeira; a maior parte das cidades analisadas com mais de 80 mortes por 100 mil habitantes possui menos de 30 casos confirmados por mil habitantes, conforme mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 6: Correlação entre Taxa de Mortalidade e Casos Confirmados de Covid-19

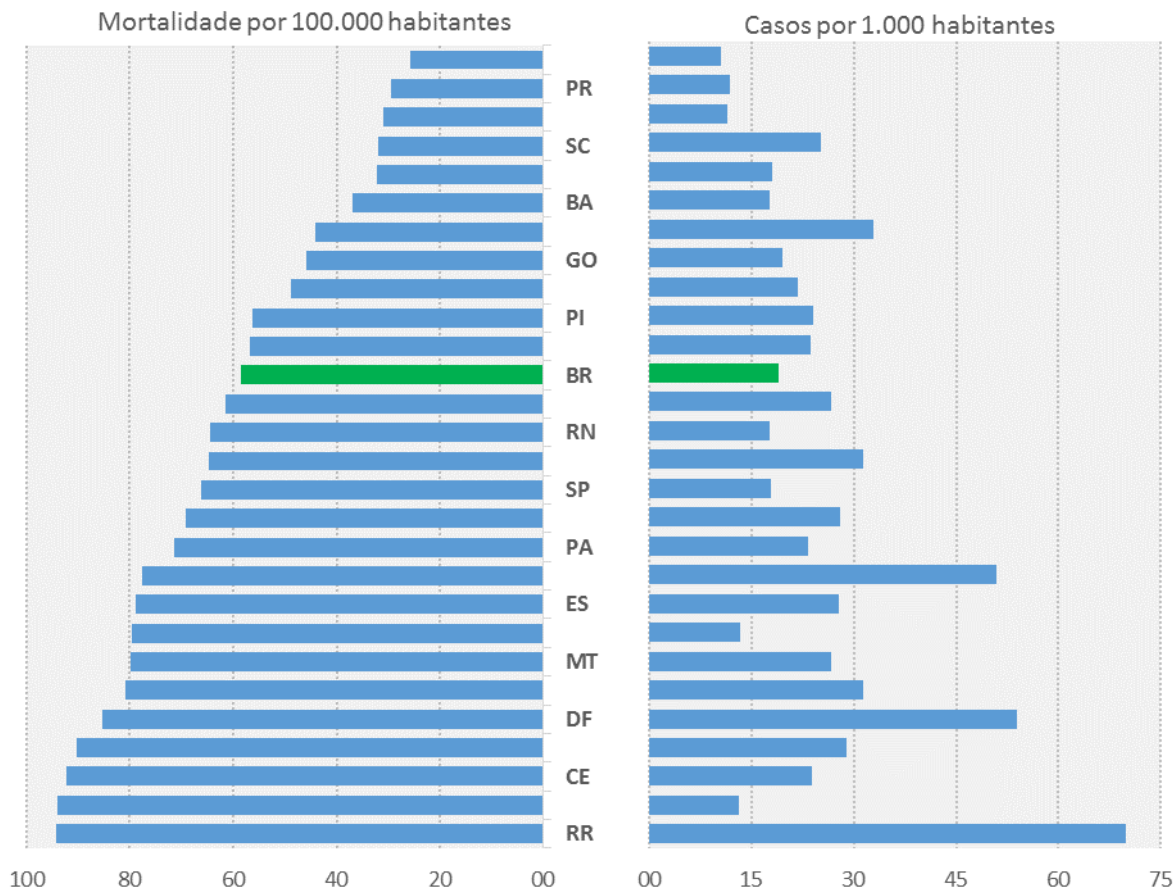


- Eixo X (abscissas): Mortalidade por Covid-19 por 100.000 habitantes
 - Eixo Y (ordenadas): Casos Confirmados de Covid-19 por 1.000 habitantes
- Fonte: Painel Coronavírus. Dados extraídos em 3/9/2020.

386. Nos âmbitos estadual e distrital, considerando dados das Secretarias de Saúde, e as estimativas populacionais do IBGE encaminhadas para o TCU, com referência 1/7/2020, também não se observa necessária correlação. O Rio de Janeiro, por exemplo, apresentou a segunda maior taxa de mortalidade por Covid-19, mas tem a quarta menor taxa de casos confirmados; já Santa Catarina

possui a quarta menor taxa de mortalidade, e possui taxa de casos confirmados superior às taxas de quinze outros estados, conforme pode ser constatado no gráfico seguinte.

Gráfico 7: Taxas de Mortalidade e de Casos Confirmados de Covid-19 por UF



Fonte: Painel Coronavírus, IBGE. Dados extraídos em 3/9/2020.

387. Análises mais aprofundadas sobre essas discrepâncias tendem a ser realizadas em futuros ciclos do acompanhamento, nos quais se pretende, por meio de análises de dados, identificar padrões e correlações entre estratégias bem-sucedidas de combate ao novo coronavírus. Os entes subnacionais adotaram diferentes ações para lidar com a Covid-19 e encontram-se em diferentes estágios da pandemia, mas todos dependem de um sistema de vigilância transversal que auxilie na organização de fluxos e redes de atenção, o que demanda qualidade de dados.

388. Assim como no capítulo anterior, é recomendável que o próximo ciclo de acompanhamento dessa ação de controle mantenha análises sobre este tema, a fim de verificar se a recomendação proposta pelo TCU efetivamente contribuiu para um maior controle social e efetividade do sistema nacional de vigilância em saúde, bem como para avaliar possíveis legados relacionados a este tópico.

X. TRANSPARÊNCIA

Transparência das contratações do Ministério da Saúde

389. O segundo relatório do acompanhamento avaliou a transparência das ações, informações e dados no âmbito do Ministério da Saúde. Observou-se que o MS disponibilizou link específico para consulta dos contratos e, após recebimento do excerto do relatório, passou a disponibilizar o número do processo de contratação ou aquisição e a informação, no cabeçalho do quadro informativo, que para ter acesso aos processos na íntegra, o interessado deveria realizar seu cadastro como Usuário Externo, por meio do link disponibilizado.

390. Posteriormente à sessão plenária que apreciou o segundo relatório, a Lei 14.035/2020 alterou o art. 4º da Lei 13.979/2020, trazendo novas exigências com relação à transparência nas contratações destinadas ao combate do novo coronavírus. Desta forma, todas as contratações

realizadas com base na Lei 13.979/2020 devem ser disponibilizadas, no prazo máximo de cinco dias úteis, contados da realização do ato, em site oficial específico na internet.

391. Também devem ser disponibilizadas as seguintes informações: o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato (inciso I); a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação (inciso II); o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista (inciso III); as informações sobre eventuais aditivos contratuais (inciso IV); a quantidade entregue em cada unidade da Federação durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços (inciso V).

392. Em nova consulta às informações disponibilizadas por meio do link <https://www.saude.gov.br/contratos-coronavirus>, em 29/9/2020, verificou-se que o Ministério da Saúde não inseriu as novas informações exigidas pela Lei 14.035/2020 e mantém a divulgação somente das seguintes informações: valor total, número e prazo de vigência do contrato, nome e CNPJ do contratante e número do processo de contratação.

393. Deve-se destacar que, enquanto a Lei 14.035/2020 exige a disponibilização do extrato do contrato, o Ministério da Saúde disponibiliza todo o contrato.

394. Verificou-se ainda que o Ministério da Saúde não disponibilizou nenhuma informação exigida pela Lei 13.979/2020 relativamente a alguns contratos, entre eles, os Contratos 19/2020 e 20/2020, relativos à contratação de serviço de atendimento pré-clínico (Processo SEI 25000.035465/2020-64) e à contratação de prestação de serviços para realização de ligações automatizadas (Processo SEI 25000.039379/2020-21).

395. Tampouco verificou-se a disponibilização das informações legalmente exigidas quanto aos contratos firmados para aquisição dos chamados kits anestésicos – por meio do processo de requisição administrativa e por meio de importação de laboratórios localizados no Uruguai (“operação Uruguai”) – e quanto aos contratos firmados com a Organização Pan-Americana de Saúde, tendo como objeto, por exemplo, a aquisição de kits de intubação e de testes para detecção de Covid-19.

396. Foi possível constatar a inserção no portal <https://localizasus.saude.gov.br/> do “Painel de Compras e Contratos Covid-19”, o qual apresenta, segundo descrição do portal, dados de pregões, dispensas e inexigibilidades de licitação cadastradas no ComprasNet tendo como fundamento legal o art. 4º da Lei 13.979/2020, bem como contratações com base em outras hipóteses legais, mas que contenham alguma palavra-chave (Covid, Corona, pandemia, enfrentamento e Sars-Cov-2) relacionadas ao enfrentamento da pandemia nos objetos e nas justificativas da compra.

397. Verificou-se que a ferramenta apresenta informações muito mais detalhadas que as existentes na página do Ministério da Saúde, como: número do contrato, modalidade de compra, link para o edital, objeto, valor unitário e total da compra, razão social e CNPJ do contratado, link para a nota de empenho no Portal da Transparência, existência de aditivos.

398. Uma vantagem do Painel em relação ao link do site do Ministério da Saúde é que aquele apresenta informações de outros órgãos da Administração Pública Federal, como Fiocruz e Comandos Militares, e até de entes subnacionais. Além disso, a ferramenta permite o download de dados para análises.

399. Ao que parece, a ferramenta ainda está em desenvolvimento, pois, na data de consulta ao portal (7/9/2020), não foi possível fazer pesquisas; os links para consulta aos processos de contratação deram erro em todas as tentativas; muitos contratos apresentavam datas de dezembro e novembro/2020 como datas de assinatura e início da vigência ou informavam datas de assinatura posteriores às datas de início da vigência.

400. **Ante o exposto, propõe-se, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, determinar ao Ministério da Saúde que, no prazo de trinta dias, informe em site específico todas as aquisições ou contratações realizadas com base na Lei 13.979/2020, acompanhadas das informações exigidas pelo art. 4º, § 2º, incisos I a V, do diploma legal, inclusive para os Contratos 19/2020, 20/2020, para os contratos firmados para aquisição dos chamados kits anestésicos – por**

meio do processo de requisição administrativa e por meio de importação de laboratórios localizados no Uruguai (“operação Uruguai”) – e quanto aos contratos firmados com a Organização Pan-Americana de Saúde, tendo como objeto, por exemplo, a aquisição de kits de intubação e de testes para detecção de Covid-19.

401. Registre-se que os gestores do Ministério da Saúde, na reunião realizada para apresentação das propostas, não apresentaram objeções à determinação e somente solicitaram a extensão do prazo inicialmente previsto para cumprimento da determinação, de quinze para trinta dias, como constou na proposta formulada no parágrafo anterior.

Transparência das Contratações da Fiocruz

402. No curso do acompanhamento, verificou-se que a Fiocruz utiliza o Tableau Public, ferramenta de business intelligence, para criar e divulgar painéis informativos de dados relativos à execução de recursos recebidos em razão do combate à pandemia causada pelo novo coronavírus (<https://public.tableau.com/profile/fiocruz#!/vizhome/Livrodeteste/LOA>).

403. São apresentadas informações relativas aos valores empenhados, empenhados a liquidar, liquidados e pagos por unidade responsável pela execução e por fornecedor.

404. No campo execução por fornecedor, também é apresentado o número da nota de empenho e, ao selecionar o fornecedor, é possível visualizar o número do processo de contratação associado e a data de emissão da nota de empenho.

405. Diante da constatação de que a página não disponibilizava todas as informações relativas às contratações, exigidas pelo art. 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020, a Fiocruz foi questionada, por meio do Ofício de Requisição 12/2020 (peça 147), quanto ao fato de que a disponibilização das informações não observava o estabelecido no dispositivo legal acima citado.

406. A Fiocruz informou que disponibilizou na seção de transparência do seu portal e na página da Coordenação-Geral de Administração links relativos a todas as licitações, dispensas e contratos e mencionou a utilização do Tableau Public para demonstrar a execução orçamentária e financeira (peça 151, p. 10).

407. Deve-se reconhecer o trabalho da Fiocruz para assegurar a transparência das suas contratações e da sua execução orçamentária. Contudo, tal forma de divulgação não obedece ao disposto na legislação, pois as aquisições ou contratações realizadas com base na Lei 13.979/2020 devem ser disponibilizadas no prazo máximo de cinco dias úteis, contados da realização do ato, em site oficial específico na internet, contendo, entre outras informações: prazo e valor do contrato; respectivo processo de aquisição ou contratação; ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato; discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação; valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista; informações sobre eventuais aditivos contratuais.

408. **Ante o exposto, propõe-se, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, determinar à Fundação Oswaldo Cruz que, no prazo de quinze dias, informe em site específico todas as aquisições ou contratações realizadas com base na Lei 13.979/2020, acompanhadas das informações exigidas pelo art. 4º, § 2º, incisos I a V, do diploma legal citado.**

409. Registre-se que os gestores da Fundação Oswaldo Cruz, na reunião realizada para apresentação das propostas, não apresentaram objeções ao cumprimento da determinação.

410. A Fiocruz foi igualmente questionada acerca dos mecanismos para assegurar a transparência das aquisições e contratações feitas pela Fiotec com recursos recebidos da Fiocruz ou de doações em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus (peça 147).

411. A Fundação informou que as aquisições e contratações realizadas pela Fiotec com recursos oriundos da Fiocruz atendem ao disposto no art. 4º-A da Lei 8.958/1994 e podem ser encontradas no endereço: <https://www.fiotec.fiocruz.br/acesso-a-informacao>.

412. O dispositivo legal acima citado estabelece que devem ser divulgados, na íntegra, em sítio mantido pela fundação de apoio na internet os contratos firmados com Instituições Federais de Ensino Superior e demais Instituições Científicas, bem como com a Financiadora de Estudos e Projetos

(Finep), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento.

413. O dispositivo legal também determina a divulgação, em relação aos contratos acima mencionados, das seguintes informações, entre outras: íntegra dos relatórios semestrais de execução dos contratos, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados, discriminados por projeto, unidade acadêmica ou pesquisa beneficiária e a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza e a quaisquer outras pessoas físicas e jurídicas (art. 4º-A, incisos II e III, da Lei 8.958/1994).

414. Em consulta ao endereço eletrônico indicado pela Fiocruz, foram encontrados oito projetos contendo Covid no título e a publicação dos instrumentos contratuais firmados com a Fiocruz e dos termos de convênio firmados com a Finep e com a Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal e dos relatórios de pagamentos feitos a servidores da Fiocruz, celetistas, bolsistas, profissionais sem vínculo empregatício (RPA), pessoas jurídicas e diárias.

415. Não foram encontrados os relatórios semestrais de execução dos contratos contendo Covid nos títulos. Contudo, conforme a data dos instrumentos contratuais, as avenças informadas ainda não possuem seis meses de execução.

416. A divulgação em site oficial específico das aquisições ou contratações realizadas com base na Lei 13.979/2020 não se aplica às fundações de apoio, pois este diploma normativo estabeleceu novas regras para dispensa de licitação e flexibilizou procedimentos licitatórios e as fundações de apoio não estão obrigadas a realizar. De acordo com o art. 3º da Lei 8.958/1994, na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes que envolvam recursos provenientes do poder público, as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, a ser editado por meio de ato do Poder Executivo de cada nível de governo.

417. A Fiocruz informou que as aquisições e contratações realizadas pela Fiotec com recursos captados no Programa “Unidos contra a Covid-19” são apresentadas no próprio site do Programa (<https://unidos.fiocruz.br/>), contudo ainda de forma sintética; que a execução detalhada do recurso é informada especificamente para cada doador, conforme termo de doação; e que um relatório completo do Programa será disponibilizado, em formato digital, em outubro (peça 167, p. 2).

Registro da execução de despesas pelos entes subnacionais no Siops

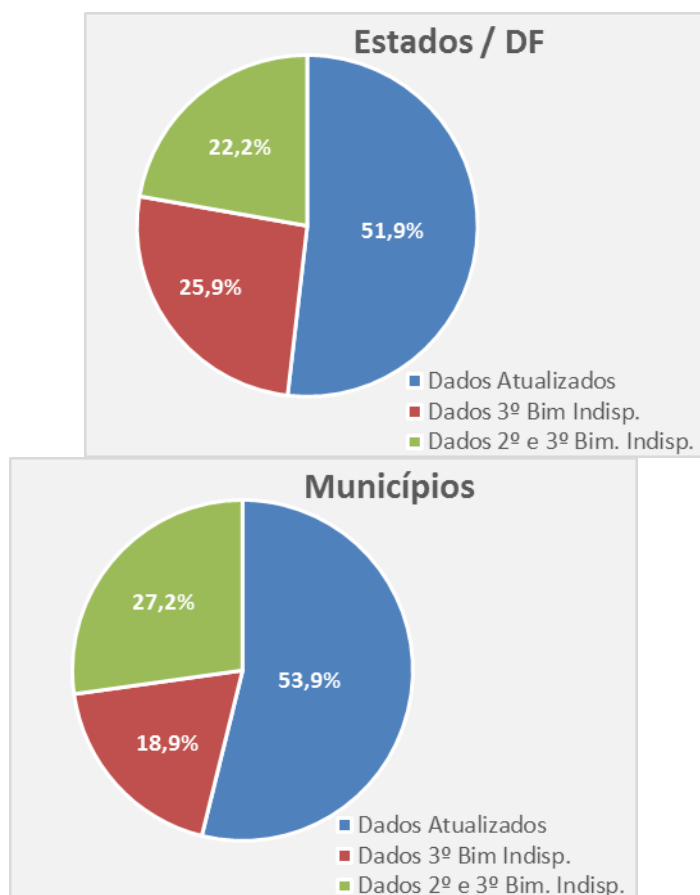
418. Na extração de dados para acompanhamento da execução das despesas relativas à Covid-19 pelos entes subnacionais, verificou-se a falta de registro das informações obrigatórias no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde, desenvolvido para ser um instrumento para o acompanhamento do cumprimento do dispositivo constitucional que determina, em orçamento, a aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde.

419. Mais de quinze dias após a data limite para a apresentação de dados orçamentários de despesas de saúde no Siops (seção VII), treze dos 27 estados (considerando o DF) e 2.570 dos 5.569 municípios não tinham apresentado os dados. Soma-se a isso a existência de outros 112 municípios e um estado que apresentavam dados com flagrantes erros de preenchimento.

420. Esclareça-se que embora Fernando de Noronha seja contabilizado nas estimativas do IBGE como município, totalizando 5.570 municípios no país, na prática é um distrito estadual e não consta da base de dados do Siops.

421. A falta de registro de dados no Siops é ainda mais preocupante se observarmos que mesmo para dados do segundo bimestre de 2020, que já deveriam ter sido apresentados há mais de dois meses, 1.516 municípios, cinco estados, além do Distrito Federal, não possuíam dados informados na data da extração.

Gráfico 8: Transparência de Dados Sobre Execução Orçamentária das Transferências Federais para a Saúde

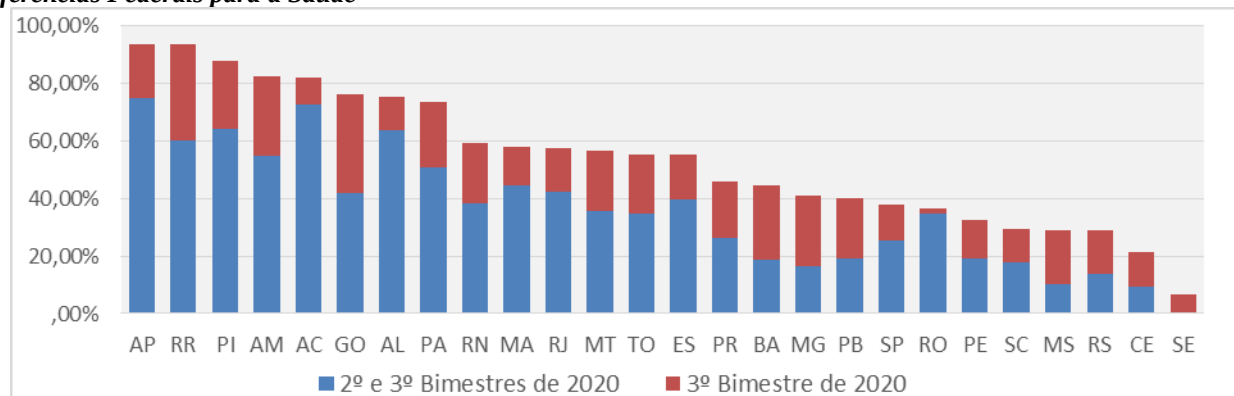


Fonte: Siops. Dados extraídos em 19/8/2020.

422. Em relação aos estados, Amapá, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Santa Catarina, além do DF, não tinham apresentado dados de execução orçamentária nos dois últimos bimestres. Somam-se a esses Acre, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Sergipe e Tocantins, que não apresentaram informações relativas ao terceiro bimestre.

423. No que concerne aos municípios, mais de 80% dos situados nos estados do Amapá, Roraima, Piauí, Amazonas e Acre não tinham dados de execução orçamentária para o terceiro bimestre informados até 19/8/2020. Por outro lado, os municípios do estado de Sergipe apresentaram índices elevados de informações sobre execução orçamentária no Siops – todos os municípios apresentaram dados para o segundo bimestre de 2020, e apenas cinco municípios de um total de 75 (6,67%) não tinham apresentado dados do terceiro bimestre.

Gráfico 9: Percentual de Municípios que Não Apresentaram Dados Sobre Execução Orçamentária das Transferências Federais para a Saúde



Fonte: SIOPS. Dados extraídos em 19/8/2020.

424. Há de se destacar que essa é uma avaliação meramente quantitativa dos dados extraídos, não tendo sido analisada a qualidade dos dados informados.



425. A despeito da pandemia causada pelo novo coronavírus, entende-se que transparência desses dados não é uma mera faculdade de gestor, tampouco deriva de um mero dever moral. A transparência é uma obrigação legal dos agentes públicos, estabelecida pelo art. 39, § 2º, da Lei Complementar 141/2012, c/c os arts. 12 e 15 da Portaria GM/MS 53/2013, art. 52 da Lei Complementar 101/2000 e art. 7º, inciso VI, da Lei 12.527/2011.

426. No caso do descumprimento dos referidos dispositivos, o art. 39, § 6º, da Lei Complementar 141/2012 estabelece a suspensão das transferências voluntárias, estando, por força do art. 25, § 3º, da Lei Complementar 101/2000, não abrangidos os recursos do Sistema Único de Saúde, bem como aqueles que decorram de determinação constitucional ou legal. Em complemento, o art. 19 da Portaria GM/MS 53/2013 considera esse descumprimento uma presunção de não aplicação dos percentuais mínimos em ações serviços públicos de saúde.

427. A fiscalização da correta execução orçamentária e financeira dos Estados, Distrito Federal e Municípios não compete ao Tribunal de Contas da União; sem prejuízo, compete a esta Casa fiscalizar o Ministério da Saúde, e entende-se que aquele órgão deve ter uma postura mais ativa no sentido de garantir a observância do art. 39, § 2º, da Lei Complementar 141/2012, c/c o art. 7º, inciso VI, da Lei 12.527/2011, considerando inclusive o disposto no art. 23 da Portaria GM/MS 53/2013.

428. Com vistas a garantir maior transparência das despesas em saúde e fomentar o controle social, conforme art. 3º, inciso V, da Lei 12.527/2011, respeitando a autonomia dos demais entes e dos órgãos fiscalizadores, entende-se cabível determinar ao Ministério da Saúde que dê ampla publicidade dos entes que não estejam cumprindo o seu dever legal de disponibilização tempestiva dos dados de execução de despesas em saúde e dê ciência desse fato aos respectivos órgãos de controle.

429. **Nesse sentido, propõe-se, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, determinar ao Ministério da Saúde que, no prazo de trinta dias dê ampla publicidade, inclusive por meios digitais, do nome dos entes subnacionais que não tenham disponibilizado tempestivamente os dados de execução de despesas em saúde, referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio do Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde, bem como dê ciência aos Conselhos de Saúde responsáveis por fiscalizar os referidos entes, por força do art. 1º, § 2º, da Lei 8.142/1990, e aos respectivos Tribunais de Contas e ao Ministério Público, em atenção às disposições dos arts. 39, § 2º, da Lei Complementar 141/2012, arts. 12, 15 e 23 da Portaria GM/MS 53/2013.**

430. Registre-se que os gestores do Ministério da Saúde, na reunião realizada para apresentação das propostas, não apresentaram objeções ao cumprimento da determinação.

431. O Siops apresenta, contudo, um grande atraso na divulgação de dados, em decorrência de a sua alimentação ocorrer em caráter periódico. Embora esse atraso seja compreensível, não é desejável, pois impossibilita acompanhamento em tempo real das despesas, com informações qualificadas sobre o destino dos recursos. Na prática, a sistemática de alimentação periódica do sistema dificulta o rastreamento dos recursos transferidos pelo Governo Federal para ações e serviços públicos de saúde, bem como o acompanhamento das políticas públicas, além de dificultar o combate à corrupção e o controle social.

432. Tal situação ofende ao disposto no art. 48, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000 (com redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016), que estabelece que a transparência será assegurada pelo acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Com o atual desenvolvimento das ferramentas de tecnologia da informação é de se esperar que os órgãos e entidades da administração pública façam registros simultâneos da execução dos seus orçamentos.

433. A pandemia de Covid-19 trouxe à tona a falta de transparência das aquisições dos entes subnacionais, em flagrante descumprimento aos referidos dispositivos. A falta de transparência, em muitos casos, pode ajudar a encobrir eventuais desvios na aplicação dos recursos, em um contexto de emergência de saúde pública, com elevados reflexos econômicos e sociais para o país. Assim, torna-se

imperativa a necessidade de atualizar o sistema de registro eletrônico centralizado que trata o art. 39 da Lei Complementar 141/2012, no sentido de atender ao arts. 48, inciso II e III, e 48-A da Lei Complementar 101/2000. Não obstante, como não é factível a implementação de medidas imediatas nesse sentido, propõe-se a elaboração de plano de ação, o qual deve ser responsabilidade do Ministério da Saúde, haja vista ser o ente responsável pela manutenção do sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos, nos termos do art. 39, caput, da Lei Complementar 141/2012. Sem prejuízo, é recomendável que haja participação do Conselho Nacional de Secretários de Saúde e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, tendo em vista que o art. 14-B da Lei 8.080/1990 estabelece que são as entidades representativas dos entes subnacionais para tratar de matérias referentes à saúde.

434. Logo, propõe-se determinar ao Ministério da Saúde, com base no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que elabore, no prazo de sessenta dias, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde e com o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, plano de ação com vistas a possibilitar que o sistema de registro eletrônico centralizado de que trata o art. 39 da Lei Complementar 141/2012 atenda ao disposto no art. 48, § 1º, incisos II e III, c/c o art. 48-A, incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000, de modo que, sem prejuízo das atuais funcionalidades, possibilite:

a) disponibilização, em tempo real, de dados da execução orçamentária e financeira das receitas e das despesas com ações e serviços públicos em saúde;

b) no que tange às despesas, identificação do bem fornecido ou do serviço prestado, da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, com a identificação do respectivo número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), e, quando for o caso, do procedimento licitatório realizado;

c) no que tange às receitas, todos os lançamentos e recebimentos das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

435. A equipe de fiscalização inicialmente formulara proposta de recomendação para que o Ministério da Saúde avaliasse a conveniência e a oportunidade de oferecer, por meio de cooperação técnica com Estados, Distrito Federal e Municípios, soluções que permitam acompanhar, em tempo real, a execução dos orçamentos em saúde pelos diversos entes federados, sem prejuízo da obrigatoriedade de que os entes apresentem, no mínimo, dados bimestrais de execução de despesas em saúde.

436. A proposta foi apresentada aos gestores do Ministério da Saúde, que não formularam objeção e destacaram que estudariam formas de operacionalizar o conteúdo da recomendação. Não obstante, após melhor estudar a legislação sobre transparência de dados por entes subnacionais, considerando comentários de gestores do próprio MS que relataram a impossibilidade de verificar como os recursos destinados ao combate à pandemia estavam sendo utilizados por Estados, DF e Municípios e a necessidade de participação do Conass e do Conasems em eventual proposta, optou-se por reformular a deliberação, no sentido de propor a elaboração do plano de ação.

Painel de Leitos

437. Por meio do item 9.3 do Acórdão 1.888/2020-TCU-Plenário, recomendou-se ao Ministério da Saúde que, no prazo de quinze dias a contar da ciência da deliberação, disponibilizasse, em articulação com as demais unidades da federação, no portal Localiza SUS, informações relativas à taxa de ocupação de leitos de enfermaria e de leitos de UTI, de acordo com a sua destinação – para tratamento de Covid-19 e para tratamento das demais enfermidades.

438. O Ministério da Saúde, por meio do Ofício 969/2020/CDOC/CGCIN/DINTEG/MS de 25/8/2020 (peça 153), informou que todos os estabelecimentos de saúde devem alimentar o e-SUS Notifica, consoante o determinado pela Portaria GM/MS 758/2020 e que, apesar de a taxa de ocupação poder ser visualizada no painel de monitoramento (gestaoleitos.saude.gov.br) e no Open Datasus via formato API (<https://opendatasus.saude.gov.br/dataset/registro-de-ocupacao-hospitalar>),

providenciaria a inclusão da informação no Painel de Monitoramento de Leitos no portal Localiza SUS.

439. Segundo o Ministério, mesmo com os esforços junto ao Conas e ao Conasems, as unidades de saúde não têm mantido atualizados de forma tempestiva e confiável os dados referentes à taxa de ocupação dos leitos de enfermaria e de UTI, o que fragiliza a qualidade da informação, prejudicando as análises dos gestores de saúde e contraindicando a divulgação desses dados.

440. A Portaria GM/MS 758/2020 estabelece que o registro de internações hospitalares de casos suspeitos e confirmados de Covid-19 é obrigatório, devendo ser realizado diariamente, por todos os estabelecimentos de saúde públicos e privados que realizarem internações de pacientes suspeitos ou confirmados com a Covid-19.

441. O registro deve conter, no mínimo, as seguintes informações: o número de internações de pacientes em leitos clínicos/enfermária e/ou leitos intensivos com suspeita ou confirmação de Covid-19; o número de altas hospitalares de pacientes suspeitos e confirmados para Covid-19; e quantidade de leitos clínicos/enfermária e/ou leitos intensivos existentes no estabelecimento de saúde disponíveis para Covid-19 (art. 2º, § 2º, da Portaria GM/MS 758/2020).

442. Com relação à afirmação do Ministério, segundo a qual as unidades de saúde não têm mantido atualizados de forma tempestiva e confiável os dados referentes à taxa de ocupação dos leitos de enfermária e de UTI, o art. 4º da Portaria GM/MS 758/2020 estabelece que a inobservância das obrigações estabelecidas na Portaria será considerada infração sanitária grave ou gravíssima e sujeitará o infrator às penalidades previstas na Lei 6.437/1977, sem prejuízo das demais sanções penais cabíveis.

443. Todavia, apesar da relevância do registro dos dados de ocupação dos leitos hospitalares, seria temerário exigir, neste momento em que o país ainda registra uma elevada quantidade de pessoas contaminadas pelo novo coronavírus, o que demanda uma grande dedicação dos profissionais de saúde e de todos aqueles envolvidos na administração dos estabelecimentos de saúde, uma conduta mais incisiva do MS de forma a exigir dos estabelecimentos o registro tempestivo das informações sobre ocupação de leitos hospitalares, como ponderado na seção IX deste relatório.

444. Quanto aos instrumentos de transparência citados pelo MS, é importante pontuar que, consultando o Painel de Leitos do Localiza SUS, em 7/9/2020, não se verificou a divulgação da taxa de ocupação de leitos de enfermária e, em relação ao formato API utilizado pelo Open Datasus, deve-se considerar que o conhecimento de ferramentas de programação não é um conhecimento corrente, restringindo o acesso à informação.

445. Em consulta ao painel de monitoramento (gestaoleitos.saude.gov.br), em 7/9/2020, citado na resposta do Ministério da Saúde, foi possível consultar a taxa de ocupação de leitos de alguns estabelecimentos escolhidos aleatoriamente, muito embora não tenha sido possível aferir a confiabilidade de tais dados.

446. **Assim, é possível entender adequada a transparência dada pelo Ministério da Saúde aos dados de ocupação e considerar cumprida a recomendação do item 9.3 do Acórdão 1.888/2020-TCU-Plenário, com a divulgação da taxa de ocupação no painel de monitoramento (gestaoleitos.saude.gov.br), citado na resposta do Ministério da Saúde.**

XI. POLÍTICA DE TESTAGEM

447. Como registrado no segundo relatório do acompanhamento (peça 92), ao que tudo indicava teria havido uma alteração no objeto das aquisições do MS direcionadas ao combate da pandemia, pois, em um primeiro momento, procedeu-se à aquisição de ventiladores pulmonares, equipamentos de proteção individual e, posteriormente, verificou-se a abertura de processos administrativos para aquisição de insumos para testes e de testes para detecção da Covid-19.

448. Por meio do Acórdão 1.888/2020-TCU-Plenário, determinou-se a realização de diligência para que o MS informasse acerca da definição da estratégia de aquisições para o combate à pandemia, desde o seu início em março de 2020, e se houve mudança na estratégia (item 9.2.2).

449. Apesar da determinação, solicitou-se, por meio do item “a” do Ofício de Requisição 9 de 4/8/2020 (peça 143), o encaminhamento de informações específicas sobre a estratégia do programa de testagem dos casos suspeitos de Covid-19, incluindo estimativa de testes a serem realizados, ações a serem executadas (a exemplo de realização de processos licitatórios, logística de distribuição dos testes e insumos adquiridos, ações de treinamento e capacitação, estruturação de centrais de diagnóstico), prazos para execução das ações, instâncias responsáveis, critérios para distribuição dos testes para Estados, Municípios e Distrito Federal.

450. O Ministério da Saúde, por meio do Ofício 940/2020/CDOC/CGCIN/DINTEG/MS de 17/8/2020 (peça 144), encaminhou despacho do Dlog/MS de 7/8/2020 que enumerou os contratos de aquisição de insumos para realização de testes de casos suspeitos de Covid-19 firmados e ressaltou que caberia à área demandante, além das funções de gestão e fiscalização dos contratos, a análise dos demais questionamentos.

451. Em consulta ao processo SEI 25000.073011/2020-91, relativo às demandas do acompanhamento em curso, identificou-se a emissão do Parecer 69/2020-CGLAB/DAEVS/SVS/MS de 11/8/2020, emitido pela Coordenação-Geral de Laboratórios, subordinado à Secretaria de Vigilância em Saúde, que não havia sido encaminhado pelo MS (peça 171).

452. A CGLAB é responsável, de acordo com o parecer, pela Rede Nacional de Laboratórios de Saúde Pública (RNLSP), formada pelos Laboratórios Centrais de Saúde Pública, pela rede descentralizada, localizada nos 26 Estados e no DF, e pelo Instituto Evandro Chagas, sob gestão federal.

453. Segundo a Coordenação, a resposta laboratorial à pandemia, em um primeiro momento, foi realizada pelos Laboratórios de Referência Nacional e Regional, que também são os Centros Nacionais de Influenza, formados pelo Laboratório de Vírus Respiratórios e Sarampo da Fiocruz, pelo Instituto Adolfo Lutz e pelo Instituto Evandro Chagas, os quais foram responsáveis pela implantação do diagnóstico da Covid-19 por RT-qPCR no país e pela capacitação dos profissionais dos Lacens.

454. A CGLAB afirmou ser responsável pela aquisição e distribuição de insumos laboratoriais estratégicos e de testes moleculares de RT-qPCR para os 27 Lacens, vinculados às Secretarias de Saúde de cada UF, cabendo a essas ou aos Lacens a distribuição interna no Estado.

455. Segundo a Coordenação, o objetivo é a realização de 24 milhões de testes de RT-qPCR para detecção de Covid-19 e destacou que, de forma excepcional, o Ministério iniciou processo de aquisição de 25 milhões de swabs e de 24 milhões de tubos, utilizados para coleta de amostras de material para testes.

456. A CGLAB elencou as ações realizadas com o objetivo de ampliação da capacidade de diagnóstico laboratorial da Covid-19 que incluiriam ainda: repasse aos Estados de R\$ 120.000.000,00, conforme Portaria GM/MS 1.841/2020, para aquisição de equipamentos para os Lacens; compartilhamento temporário de insumos e equipamentos de extração RNA da Rede de Carga Viral de HIV nos Lacens e de mais 55 laboratórios da rede descentralizada; parcerias com laboratórios públicos e privados para a realização de 30.000 exames/dia.

457. Por fim, a CGLAB apresentou tabelas das ações, aquisições de insumos, testes, descentralização de recursos, para realização de testes para diagnóstico da Covid-19, que totalizariam R\$ 1.900.724.642,62, e da distribuição aos Estados de kits de amplificação, coleta, extração, apresentando o quantitativo de testes realizados por Estado. Destaque-se a previsão de aquisição de 22.896.560 testes RT-qPCR, por meio da Organização Pan-Americana da Saúde e da Fiocruz, ao custo de aproximadamente R\$ 1,15 bilhão.

458. Desta forma, constatou-se que o MS não atendeu ao solicitado no Ofício de Requisição e, por meio do item “a” do Ofício de Requisição 13 de 19/8/2020 (peça 148), reiterou-se o conteúdo do Ofício de Requisição 9, para que o Ministério encaminhasse a estratégia ou o programa de testagem dos casos suspeitos de Covid-19, incluindo informações, como estruturação de centrais de diagnóstico, logística de distribuição dos testes e insumos adquiridos, ações de treinamento e capacitação, prazos para execução das ações, instâncias responsáveis, critérios para distribuição dos

testes para Estados, Municípios e Distrito Federal, prazo para realização dos 24 milhões de testes RT-qPCR estimados, meta e prazos para realização dos testes sorológicos estimados, capacidade diária de testagem, prazo para obtenção dos resultados, critérios para definição da meta de testagem, população alvo da política de testagem e critérios para sua definição.

459. Por meio de Despacho de 26/8/2020, assinado pelo Secretário-Executivo e pelos Secretários de Vigilância em Saúde e de Atenção Especializada à Saúde, foram apresentadas as informações abaixo, de acordo com o ofício de requisição (peça 156):

a) **em relação às centrais de diagnóstico:** para atender à demanda da testagem de 24 milhões de exames RT-qPCR foram implementadas Centrais de Diagnóstico, as quais podem aumentar a capacidade nominal de processamento de amostras em 40.500 mil amostras/dia. Esta ação integra a mobilização da Fiocruz. O Ministério também abriu chamamento público para contratação emergencial de empresa privada para realização de serviço de processamento de amostras respiratórias, por meio de RT-qPCR (biologia molecular). No projeto, a empresa recebe apoio do MS com o fornecimento de insumos e equipamentos em regime de comodato para a realização de exames e produção de laudos da Covid-19.

b) **em relação à logística de distribuição dos testes e insumos adquiridos:** a solicitação é feita pelo Lacen, por meio do Sistema de Insumos Estratégicos (Sies). A CGLAB consolida os pedidos e insere o registro dos pedidos no Sistema Integrado de Administração de Material (Sismat), que contempla os registros de estoque, validade, entradas, saídas e dispensações do almoxarifado Central do Ministério da Saúde. Esse sistema é gerido pelo Dlog, que avalia as solicitações e autoriza o envio dos kits, prioritariamente por via aérea, e, preferencialmente, aos serviços de almoxarifado das Secretarias de Saúde Estaduais ou do Laboratório Central, aos quais caberão o encaminhamento dos testes aos Municípios solicitantes.

c) **das ações de treinamento e capacitação:** foram prestadas as mesmas informações constantes no Parecer 69/2020 da CGLAB, os laboratórios de referência implantaram o teste por RT-PCR no país e capacitaram os profissionais dos Lacens de todas as unidades federativas.

d) **das instâncias responsáveis:** informou que a estratégia de coleta dos exames compete à Vigilância Epidemiológica, que define o quantitativo que será coletado, o público alvo de testagem e as metas do número de coletas. O quantitativo de 24 milhões de testes foi definido pelo programa Diagnosticar para Cuidar, criado pela Secretaria de Vigilância Sanitária.

e) **critérios para distribuição dos testes:** em um primeiro momento, a distribuição dos kits teria sido realizada avaliando os dados de exames realizados, por meio da ferramenta Gerenciamento do Ambiente Laboratorial (GAL), utilizada nos laboratórios para cadastro de exames e liberação dos resultados. Com a finalização dos treinamentos e descentralização do diagnóstico, a distribuição dos kits é realizada, por meio do Sistema de Informação de Insumos Estratégicos, no qual cada Estado realiza seu pedido e um técnico da CGLAB valida a demanda.

f) **prazo para execução das ações:** de acordo com o Programa Diagnosticar para Cuidar, o prazo para realização dos 24 milhões de testes previsto é até janeiro/2021.

g) **metas e prazos para realização dos testes:** estão vinculados com a estratégia de testagem e prazos definidos pela Vigilância Epidemiológica.

h) **prazos para obtenção dos resultados:** em mais de 50% dos exames solicitados, o tempo de liberação do resultado é de até cinco dias.

i) **critérios para definição da meta de testagem:** de acordo com a ação “Confirma Covid-19” serão testadas pessoas doentes com quadros leves, moderados ou graves, na fase aguda da doença, atendidas nos serviços do SUS, e alguns grupos de pessoas assintomáticas. Serviços de saúde como Unidades Básicas de Saúde e de Saúde Indígena, Unidade de Pronto-Atendimento 24h (UPA 24h), Serviços de Atenção Domiciliar (SAD), Consultório na Rua, Centros de Atendimento de Referência para Enfrentamento da Covid-19 e outros serviços existentes localmente devem coletar material para testes, conforme capacidade local, priorizando pacientes com Síndrome Gripal dentre os grupos de trabalhadores de serviços de saúde e segurança; pessoas em condições de risco, segundo os fatores

definidos no Guia de Vigilância Epidemiológica para Infecção Humana pela Covid-19; população privada de liberdade; idosos residentes em instituições de longa permanência; e grupos de interesse para a saúde pública, como crianças até cinco anos de idade, indígenas, grávidas no terceiro trimestre de gestação e puérperas.

j) **capacidade diária de testagem:** a capacidade atual, considerando os Lacens, é de 68.170 amostras/dia.

460. Após o envio de dois ofícios de requisição de informações, sendo que o segundo contou com a expressa menção à reiteração do pedido de envio de informações, o Ministério da Saúde não apresentou a política ou a estratégia de testagem de casos suspeitos de Covid-19. Foram apresentadas algumas informações relativas aos itens constantes nos ofícios de requisição que deveriam constar de uma política de testagem e foram citados os programas ou ações, “Diagnosticar para Cuidar” e “Confirma Covid-19”, sem a apresentação de qualquer detalhamento.

461. As informações apresentadas pelo Ministério não permitem vislumbrar como foi definido o quantitativo de testes a ser realizado, quais os objetivos do Ministério com a realização dessa quantidade de testes, se as aquisições de insumos e o prazo de entrega definidos nos contratos são compatíveis com o prazo para realização dos testes, critérios para distribuição dos testes e priorização de Estados e Municípios a serem atendidos.

462. Deve-se ainda destacar que o Ministério previu a realização de 24 milhões de testes RT-PCR até janeiro de 2021 e informou que a capacidade diária de testagem, incluindo os Lacens, é de 68.170 amostras por dia. Entretanto, com essa capacidade, seriam necessários 352 dias para a realização dos testes.

463. A avaliação da viabilidade do cumprimento da meta no prazo estipulado resta inviabilizada sem a apresentação de informações quanto à estimativa de ampliação da capacidade de testagem, por meio da parceria com laboratórios privados ou por meio da ampliação da capacidade dos laboratórios públicos. Por sua vez, a avaliação da política de testagem do Ministério também restou inviabilizada pela ausência de informações relativas ao planejamento, execução e acompanhamento das ações exigidas para cumprimento da política.

XII. DA DOCUMENTAÇÃO DAS BASES DE DADOS DOS SISTEMAS RELATIVOS À PANDEMIA DE COVID-19 (ITEM 9.3 DO ACÓRDÃO 2.092/2020-TCU-PLENÁRIO)

464. O item 9.3 do Acórdão 2.092/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, solicitou à SecexSaúde que avaliasse a conveniência de recomendar ao Ministério da Saúde que passe a documentar e tornar públicas todas as alterações realizadas nas bases de dados relativas aos sistemas que tratam das informações relativas à Covid-19, com vistas a facilitar a sincronização e a troca de informações com os demais órgãos públicos de outras esferas de governo.

465. De acordo com o voto do referido acórdão, tal deliberação foi embasada por recentes notícias veiculadas na mídia que trouxeram ao conhecimento público que a extração de informações acerca do número de mortes pela Covid-19 deixou de ser realizada tempestivamente pela equipe técnica do governo do Estado de São Paulo em razão de modificações no sistema de notificação do Ministério da Saúde.

466. No caso, informe da Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo (SES-SP), apresentado em reportagem pelo portal de notícias G1 do dia 28/7/2020, denominada “Governo de SP relata dificuldade para extrair dados e não divulga boletim de mortes por Covid-19 antes de balanço nacional”, destacou que:

A Secretaria de Estado da Saúde informa que os dados de casos de Covid-19 desta terça-feira (28) estão em reprocessamento pelas equipes de Tecnologia da Informação e Vigilância Epidemiológica. Foi necessário readequar a rotina de extração das informações do SIVEP, uma vez que o Ministério da Saúde inseriu novos campos no sistema de notificação dos casos graves, e esta alteração impactou o processo de extração automatizada realizada diariamente pela Secretaria. Mantendo o compromisso com a transparência e com informações corretas e qualificadas, a pasta divulgará os números tão logo haja normalização destes processos.



467. A despeito dessa situação, segundo a mesma reportagem, o Ministério da Saúde teria informado que:

Os campos foram atualizados atendendo pactuação feita com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS). O Ministério da Saúde está à disposição de gestores que necessitem de auxílio com o sistema. O sistema de registro de notificações e-SUS Notifica não apresentou nenhuma indisponibilidade ou lentidão nesta terça-feira (28).

468. O Ministro Vital do Rêgo ressaltou, em seu voto, ser natural que sistemas informatizados passem por melhorias informacionais, resultando na criação ou alteração de campos de dados, mas que as estruturas das bases de dados federais podem ser utilizadas por órgãos estaduais, hipótese em que dependem de prévia definição da estrutura de dados, razão pela qual seria recomendável que o Ministério da Saúde tornasse públicas todas as alterações nas bases informacionais relativas à Covid-19, caso ainda não o faça.

469. A despeito da situação reportada, há de se inicialmente ressaltar que o Sistema de Informação da Vigilância Epidemiológica (Sivep) acompanha casos da Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG), incorporando a vigilância para casos de Covid-19. Sem prejuízo, existe também o e-SUS VE (Vigilância Epidemiológica)/ Notifica, mencionado na Seção IX, que registra os casos de síndrome gripal suspeitos ou confirmados de Covid-19.

470. Dados do portal opendatasus.gov.br indicam que esses dois sistemas possuem dados públicos de dicionários de dados e fichas de notificação, com respectivas datas de criação, datas de atualização dos dados e dos metadados, formato, licença identidade do pacote e de revisão, fluxo de atividades, área responsável, frequência de atualização, cobertura e granularidade, dentre outras variáveis.

471. A título exemplificativo, em relação aos dados do Sivep/SRAG, consta do portal opendatasus.gov.br que a atualização do dicionário de dados se deu em 31/7/2020 e dos metadados em 22/7/2020, tendo como autor o Datasus, a granularidade por município/dia, área responsável a Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunizações, com o contato dadosabertos@saude.gov.br.

472. Entende-se que tais funcionalidades não indicam necessidade de se propor uma recomendação específica para o Ministério da Saúde documentar e tornar públicas todas as alterações realizadas nas bases de dados relativas à Covid-19, visto que a pasta já realiza ações nesse sentido. Ademais, não existem elementos que indiquem que o reprocessamento realizado pelas equipes de tecnologia da informação e vigilância epidemiológica de São Paulo tenha sido motivado por falta de documentação ou de publicidade.

473. Independentemente disso, o Ministério da Saúde pode aperfeiçoar as ferramentas de documentação da estrutura da base de dados, incorporando, por exemplo, versões antigas de dicionários de dados e os códigos que foram utilizados para sua atualização, de modo a atender as diretrizes constantes do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) 2019-2021 e da Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (PNIIS), constante do Anexo XLII da Portaria de Consolidação GM/MS 2/2017.

474. A esse respeito, o PDTIC estabelece como princípios orientadores das atividades de governança digital, dentre outros, a transparência e o compartilhamento de dados e da capacidade de serviços. Já a PNIIS estabelece em seu art. 4º, inciso VII, a disseminação da informação em saúde para atender às necessidades de compartilhamento de dados e às especificidades regionais e locais.

475. **Nesse contexto, propõe-se dar ciência ao Ministério da Saúde, nos termos do art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, da necessidade de documentar e tornar públicas todas as alterações realizadas nas bases de dados relativas aos sistemas de informação do Ministério da Saúde, de modo a dar efetividade aos princípios e diretrizes constantes do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério da Saúde e da Política Nacional de Informação e Informática em Saúde.**

XIII. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

Representação TC 025.298/2020-8

476. Ainda sobre o tema execução orçamentária, o TC 025.298/2020-8 foi apensado aos presentes autos para análise em conjunto.

477. Esse processo cuida de representação formulada por Deputados e Senadores da República acerca de possíveis irregularidades na execução orçamentária e aplicação dos recursos públicos destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19 no âmbito do Ministério da Saúde.

478. Em suma, as irregularidades apontadas dizem respeito à baixa execução orçamentária das ações relacionadas à Covid-19 no âmbito do Ministério da Saúde, em relação às aplicações diretas e às transferências intergovernamentais. Além disso, alegam a existência de irregularidades nos repasses que estariam sendo travados em razão de negociações políticas entre o Executivo e parlamentares como forma de barganha para apoio político ao Presidente da República.

479. Concluiu-se, na análise daqueles autos, que as consultas realizadas nos sistemas de execução orçamentária e financeira da União indicariam, de fato, a baixa execução do orçamento disponibilizado ao Ministério da Saúde. No entanto, para que fosse possível a formação de juízo acerca de possível irregularidade e de consequente necessidade de responsabilização, seria necessário obter elementos que evidenciassem as suas causas incluindo o devido conhecimento acerca da estratégia ministerial em relação às aquisições diretas e em relação às transferências aos entes subnacionais, oportunidade em que se poderia averiguar, inclusive, os critérios de distribuição dos recursos descentralizados.

480. Assim, levando-se em consideração a conexão do assunto com as questões tratadas neste acompanhamento, o Ministro Relator determinou o referido apensamento para análise em conjunto.

481. A partir das novas consultas realizadas no Siafi e registradas na Seção II. Aspectos Orçamentários e Financeiros, observou-se relevante incremento da execução dos recursos pelo Ministério da Saúde, especialmente em relação às transferências intergovernamentais, de forma que resta afastado o apontamento acerca da baixa execução orçamentária.

482. Entretanto, como já ressaltado no presente relatório, a baixa ou alta execução orçamentária e financeira, por si só, não é parâmetro suficiente para avaliar a eficiência ou a eficácia da condução da política de enfrentamento à atual crise de saúde pelo Ministério da Saúde, havendo, na realidade, uma questão anterior e talvez mais importante que diz respeito ao desconhecimento da estratégia e do planejamento das ações de enfrentamento da crise no âmbito do órgão ministerial.

483. Na análise da representação, registrou-se que o orçamento deve expressar e materializar um planejamento e a ele deve estar associado e que o planejamento deve detalhar o caminho a ser percorrido para o alcance de um objetivo. Assim, o orçamento do Ministério da Saúde previsto e detalhado na ação 21C0 deveria refletir a estratégia adotada pela pasta para o enfrentamento à pandemia do coronavírus. O conhecimento de tal estratégia e dos respectivos planos deveria evidenciar o que o Ministério pretendia realizar e adquirir, como fazê-lo, quando e por quanto.

484. A SecexSaúde está acompanhando as ações do Ministério da Saúde desde o mês de março de 2020 e, até momento, não conseguiu acesso a planos ou documentos afins que identifiquem e formalizem de forma clara a estratégia de enfrentamento à crise e sua operacionalização.

485. Conclui-se, portanto, que a questão da baixa execução orçamentária resta superada, com a ressalva acerca da dificuldade da evidenciação e análise da estratégia do Ministério da Saúde quanto às ações de combate ao coronavírus.

486. Quanto à possível influência irregular de fatores políticos no processo de descentralização de recursos para os entes da federação, a Seção IV. Dos critérios das transferências de recursos para os entes federados do presente relatório se dedicou a avaliar os critérios de transferências de recursos para os entes federados definidos por meio da Portaria GM/MS 1.666/2020 e, conforme a análise realizada, os cálculos relativos aos recursos destinados estão coerentes com os critérios explicitados pelo Ministério da Saúde e, embora esses critérios sejam passíveis de críticas, mostram-se razoáveis, estando dentro dos limites de discricionariedade dos gestores.

487. Como destacado na seção IV, mesmo com a edição da Portaria GM/MS 1.666/2020, parte relevante dos recursos destinados aos entes subnacionais para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 segue outras lógicas de financiamento, como a destinação por meio de emendas parlamentares, que somente para o combate à pandemia totalizaram cerca de R\$ 2 bilhões de reais no contexto de 31,6 bilhões a serem transferidos aos entes federados ao combate à pandemia, o que representa pouco mais de 6% do valor total da dotação da ação 21C0.

488. Considerando que se confirmou que a transferência de recursos observou critérios técnicos, que as emendas respondem por apenas 6% da dotação destinada a estados e municípios, e mesmo assim, são elementos pertinentes no jogo democrático e que a atividade de controle do TCU é baseada precipuamente em dados e documentos e não permite identificar as alegadas negociações indevidas entre executivo e legislativo, não se verificam evidências das alegadas irregularidades.

489. Assim, propõe-se conhecer a representação objeto do TC 025.298/2020-8, apensada aos autos, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la improcedente e encaminhar cópia da decisão que vier a ser prolatada no julgamento deste relatório aos Senadores e Deputados signatários da representação apensada.

Representação TC 026.904/2020-9

490. O Ministério Público junto ao TCU protocolou representação com o objetivo de propor acompanhamento das ações, contratos e demais providências adotadas pelo Ministério da Saúde no intuito de suprir a falta de medicamentos essenciais para os pacientes internados em estado grave por conta de complicações causadas pela Covid-19.

491. Por meio do Acórdão 2.142/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o Tribunal conheceu a representação e determinou o seu apensamento aos autos do acompanhamento, tendo em vista que a representação trata de matéria atinente ao objeto de análise desta fiscalização.

492. Considerando toda a análise empreendida na seção V acerca das ações do Ministério da Saúde para adquirir os chamados kits anestésicos, que o representante não apontou irregularidades nas ações do Ministério da Saúde e que o Tribunal adotou ações com o fito de acompanhar as providências adotadas pelo MS no intuito de suprir a falta dos citados medicamentos anestésicos, propõe-se considerar a perda do objeto da representação e encaminhar cópia da decisão que vier a ser prolatada no julgamento deste relatório ao representante.

Representação TC 011.651/2020-2

493. O Ministério Público junto ao TCU protocolou representação para que o TCU adotasse medidas para conhecer e avaliar a regularidade da execução orçamentária e a efetividade no uso dos recursos públicos destinados ao combate do novo coronavírus no Brasil, inclusive com o objetivo de construir leitos de Unidades de Terapias Intensiva.

494. Por meio do Acórdão 740/2020 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o Tribunal conheceu a representação e determinou o seu apensamento aos autos do acompanhamento. Em seu voto, o Ministro Relator recordou que autorizou, em 17/3/2020, a proposta de fiscalização efetuada pela Secretaria Geral de Controle Externo com o objetivo de: “Avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo coronavírus, e os atos referentes à execução de despesas.”

495. Ademais, o Plenário dessa Casa aprovou o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19, que prevê a forma de trabalho da Corte de Contas no acompanhamento das medidas adotadas pela administração pública federal nesse momento de emergência de saúde pública e ações de fiscalização, entre as quais destaca-se o acompanhamento: das aquisições públicas voltadas ao enfrentamento do Covid-19; das medidas adotadas pelo Ministério da Saúde (inclusive órgãos e entidades vinculados) para o combate à crise gerada pelo coronavírus; e das contratações atinentes às edificações da área de saúde para ampliação do atendimento emergencial no combate à Covid-19.

496. Dessa forma, é possível verificar que essa Corte de Contas vem adotando várias ações que vão ao encontro do pedido do representante de adoção de medidas para avaliar a regularidade da execução orçamentária e a efetividade do uso que tem sido dado aos recursos públicos destinados ao combate da pandemia causada pelo novo coronavírus.

497. **Ante o exposto, visto que o Tribunal adotou ações com o fito de acompanhar as providências adotadas pelo Ministério da Saúde, entre outros, para combater a pandemia causada pelo novo coronavírus e seus efeitos, propõe-se, considerar a perda do objeto da representação e encaminhar cópia da decisão que vier a ser prolatada no julgamento deste relatório ao representante.**

XIV. CONCLUSÃO

498. Este terceiro ciclo de acompanhamento das ações do Ministério da Saúde e suas entidades vinculadas no combate à pandemia causada pelo novo coronavírus constatou a deficiência do planejamento das ações da pasta no tocante ao tema.

499. Ainda na fase de elaboração do relatório referente ao segundo ciclo do acompanhamento, a equipe, a partir da análise do Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo coronavírus, verificou a necessidade de analisar os planos tático-operacionais, referente a alguma das ações constantes do Plano de Contingência, que desdobrassem as ações ali previstas, definindo ações, prazos, responsáveis, atividades, procedimentos, etapas, atores envolvidos, estimativas de custo, sistemas informatizados.

500. Após uma primeira informação de que os referidos planos haviam sido elaborados, contudo não haviam sido tornados públicos, o Ministério da Saúde informou que deu início à condução do processo de elaboração de Plano de Ação para os itens apontados no Acórdão 1.888/2020-TCU-Plenário e à revisão do Plano de Contingência (Seção II. Governança).

501. Como destacado no relatório, sem a definição dos elementos que deveriam constar de planos tático-operacionais é possível afirmar que o Ministério não possui uma estratégia minimamente detalhada para combater os efeitos da pandemia.

502. Essa falta de planejamento resta também evidenciada nas aquisições, nas descentralizações de recursos, na política de testagem e na atuação das estruturas de governança criadas para o combate à crise.

503. As respostas do Ministério da Saúde à diligência determinada no item 9.2 do Acórdão 1.888/2020-TCU-Plenário, relativa à lógica de financiamento dos fundos estaduais e municipais de saúde, bem como quanto à definição da estratégia de aquisições para o combate à Covid-19 (Seção III. Aspectos Orçamentários e Financeiros), apenas informaram superficialmente o que seria realizado, como a aquisição de equipamentos e testes, não tendo sido apresentados desdobramentos em planos estratégicos e operacionais ou documentos afins, não sendo possível evidenciar o que o Ministério pretendia realizar e adquirir, como fazê-lo, quando e por quanto.

504. Admite-se que, em um primeiro momento, o cenário era de imprevisibilidade, o que impossibilitava a definição cirúrgica das ações a serem implementadas. No entanto, decorridos mais de oito meses da declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, por meio da Portaria GM/MS 188/2020, era de se esperar, a esta altura, uma definição dos objetivos e ações em nível macro correspondentes ao valor alocado e, com uma maior assimilação do cenário, o detalhamento das atividades ou dos projetos a serem desenvolvidos.

505. Também em relação à estratégia de testagem dos casos suspeitos de Covid-19 (Seção XI. Política de Testagem), foram apresentadas informações genéricas, sem o detalhamento necessário que permita vislumbrar como foi definido o quantitativo de testes a ser realizado, quais os objetivos do Ministério com a realização dessa quantidade de testes, se as aquisições de insumos e o prazo de entrega definidos nos contratos são compatíveis com o prazo para realização dos mesmos, os critérios para distribuição e priorização de Estados e Municípios a serem atendidos.

506. Quanto às estruturas de combate à crise, nas avaliações dos processos de aquisição e na elaboração da política de testagem, não há informação de qualquer tipo de atuação do Centro de

Operações de Emergências em Saúde Pública, o mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional.

507. Ademais, em relação às instâncias interministeriais de combate à crise, muito embora o Ministério da Saúde tenha informado acerca da decisão de revogar o artigo do Decreto 10.277/2020 que determina a atuação coordenada do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 com o Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional, o Grupo Executivo é a instância competente para, entre outros: propor, acompanhar e articular medidas de preparação e de enfrentamento às emergências em saúde pública de importância nacional e internacional; propor e acompanhar a alocação de recursos orçamentário-financeiros para execução das medidas necessárias em casos de emergências em saúde pública; estabelecer as diretrizes para a definição de critérios locais de acompanhamento da implementação das medidas de emergência em saúde pública de importância nacional e internacional.

508. Neste terceiro ciclo do acompanhamento foi possível verificar, outrossim, que a dificuldade do acompanhamento dos gastos dos Estados, Distrito Federal e Municípios com a pandemia, decorre, entre outros fatores, de deficiências na alimentação de dados no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (Seção VII. Da execução das despesas para o enfrentamento da covid-19 pelos entes federados), além da própria periodicidade estabelecida para inserção dos dados (Seção X. Transparência).

509. Na prática, a sistemática de alimentação periódica do sistema dificulta o rastreamento dos recursos transferidos pelo Governo Federal para ações e serviços públicos de saúde, bem como o acompanhamento das políticas públicas, além de dificultar o combate à corrupção e o controle social, sendo necessário o estabelecimento de medidas para cumprimento do disposto no art. 48, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, que estabelece que a transparência será assegurada pelo acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

510. Constatou-se, outrossim, a necessidade atuação mais incisiva do Ministério da Saúde de forma a divulgar a relação dos entes subnacionais que não estejam notificando no sistema e-SUS VE/Notifica os casos confirmados de Covid-19 diagnosticados em seu território, bem como de dar ciência desse fato aos Conselhos de Saúde responsáveis pelo controle da execução da política de saúde na instância correspondente (Seção IX. Notificação de casos confirmados de covid-19 pelos entes federados). A ausência da inserção das informações no sistema de vigilância sanitária prejudica o planejamento e o acompanhamento das políticas do Ministério da Saúde, além de infringirem o direito fundamental de acesso à informação.

511. Este terceiro ciclo de acompanhamento, que se dedicou a analisar os critérios das transferências de recursos para Estados e Municípios definidos pela Portaria GM/MS 1.666/2020 (Seção IV. Dos critérios das transferências de recursos para os entes federados), constatou que esses, embora passíveis de críticas, mostram-se razoáveis e que, as emendas parlamentares, apesar do seu caráter legítimo, podem provocar uma distorção nos recursos de financiamento da saúde, não somente para a Covid-19, caso não observem as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial, a capacidade de oferta de ações e serviços de saúde no respectivo ente e características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área, bem como a progressiva redução de disparidades regionais, como determinado pelos arts. 35 da Lei 8.080/1990, 17 da Lei Complementar 141/2012 e 198, § 3º, inciso II, da Constituição Federal.

512. Com o intuito de aumentar a efetividade das políticas públicas de saúde, este relatório elaborou proposta de recomendação para que o Ministério da Saúde avalie a conveniência e a oportunidade de considerar, quando da definição dos recursos a serem transferidos aos entes subnacionais via Fundo Nacional de Saúde, com embasamento no art. 33 da Lei 8.080/1990, o valor já destinado a esses entes por meio de emendas parlamentares aprovadas pelo Poder Legislativo.



513. Na análise das aquisições do Ministério da Saúde, além das deficiências no planejamento, a equipe constatou problemas na transparência dos processos de compra e no monitoramento e avaliação pelos controles interno e externo, em razão da utilização de diferentes sistemas eletrônicos para instrução e condução dos processos administrativos de contratações (Seção V. Do acompanhamento das contratações do Ministério da Saúde).

514. Desta forma, este relatório apresenta medidas de aprimoramento da atuação do Ministério da Saúde que extrapolam o assunto Covid-19, mas que, na visão da equipe, são essenciais para o aprimoramento das políticas de saúde e dos procedimentos do Ministério também voltados para o combate da pandemia.

515. Este relatório apresentou uma análise perfunctória das contratações da Fundação Oswaldo Cruz, em razão das limitações desta fiscalização na modalidade acompanhamento, que engloba diversos objetos e ações a cargo do Ministério da Saúde e suas entidades vinculadas e das dificuldades para execução de trabalho de campo (Seção VI. Do acompanhamento das contratações – Fiocruz).

516. Desperta preocupação a adequação do instrumento utilizado para efetivação das admissões, com a previsão de sustentabilidade do Centro Hospitalar de Atenção Especializada e Apoio às Pesquisas Clínicas para Pacientes Graves – Sars-Cov-2, ao término do Contrato 84/2020, com vigência até 8/1/2021, e a consequente falta de pessoal que daí pode se originar.

517. Destaque-se a constatação acerca da relevância da realização, em momento posterior, de fiscalização específica na Fiocruz com o objetivo de analisar a relação dessa entidade com a Fiotec, por meio da avaliação de aspectos operacionais e de conformidade das contratações realizadas. Ou seja, também em relação à Fiocruz, é necessário um acompanhamento das suas ações que extrapola o objeto do presente acompanhamento.

518. A análise da Encomenda Tecnológica firmada entre a Fiocruz e o Laboratório AstraZeneca para o fornecimento de Insumo Farmacêutico Ativo para a produção de 100 milhões de doses de vacinas para a Covid-19 e para a transferência de tecnologia da produção da vacina acabada demonstrou a necessidade de dar transparência aos documentos preliminares à contratação e ao instrumento contratual, naquilo que não violar as obrigações de confidencialidade estipuladas pelas partes.

519. Verificou-se, outrossim, a necessidade de que o Ministério da Saúde dê transparência às diversas iniciativas em curso para viabilizar o acesso da população brasileira à vacina, indicando, inclusive, o papel do Ministério da Saúde em cada iniciativa e as tratativas para incorporação dos produtos no PNI.

520. Os próximos ciclos desta fiscalização continuarão a se debruçar sobre as ações do Ministério da Saúde e da Fiocruz para viabilizar a transferência de tecnologia e a produção e disponibilização da vacina no território nacional, incluindo a divulgação do público alvo da vacina; ações para mitigar os riscos de desabastecimento de insumos necessários para a vacinação; e articulação com Estados que firmaram acordos com diferentes laboratórios para produção e disponibilização da vacina no país.

521. Faz-se necessário, outrossim, em atenção à Lei 13.979/2020, aprimorar a disponibilização das informações concernentes às contratações da Fiocruz e do Ministério da Saúde (Seção X. Transparência).

522. Em atenção ao item 9.3 do Acórdão 2.092/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, a equipe do acompanhamento verificou que o Ministério da Saúde adota ações para documentar e tornar públicas todas as alterações realizadas nas bases de dados relativas à Covid-19. Contudo, o MS pode aperfeiçoar as ferramentas de documentação da estrutura da base de dados, incorporando, por exemplo, versões antigas de dicionários de dados e os códigos que foram utilizados para sua atualização (Seção XII. Da documentação das bases de dados dos sistemas relativos à pandemia de covid-19).



523. Por fim, na Seção XIII. Considerações adicionais foram apresentadas propostas de mérito com relação às representações apensadas aos autos do presente acompanhamento.

XV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

524. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

I – Determinar ao Ministério da Saúde:

a) com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a.1) no prazo de quinze dias, contados da ciência da deliberação, passe a instruir todos os processos de aquisição de insumos estratégicos para saúde no Sistema Eletrônico de Informações SEI/MS, conforme exigido pela Portaria GM/MS 900/2017, e desabilite a funcionalidade de instrução de novos processos no Sistema SIN Processos, mantendo apenas funções de consulta, de modo a impossibilitar a sua utilização paralela, visando à obediência aos princípios mencionados no art. 2º da Lei 9.784/1999 (parágrafo 172);

a.2) no prazo de quinze dias, contados da ciência da deliberação, considerando seu papel de coordenador do Programa Nacional de Imunizações, definido pelos arts. 3º e 4º da Lei 6.259/1975, em articulação com a Fundação Oswaldo Cruz, observando as disposições da Lei 12.527/2011, dê ampla transparência em seu site às iniciativas relativas à vacina da Covid-19 existentes no país, indicando, entre outras informações, qual o papel do Ministério da Saúde em cada iniciativa e as tratativas para incorporação dos produtos no PNI (parágrafo 363);

a.3) no prazo de trinta dias, contados da ciência da deliberação, informe em site específico todas as aquisições ou contratações realizadas com base na Lei 13.979/2020, acompanhadas das informações exigidas pelo art. 4º, § 2º, incisos I a V, do diploma legal, inclusive para os Contratos 19/2020, 20/2020, para os contratos firmados para aquisição dos chamados kits anestésicos – por meio do processo de requisição administrativa e por meio de importação de laboratórios localizados no Uruguai (“operação Uruguai”) – e quanto aos contratos firmados com a Organização Pan-Americana de Saúde, tendo como objeto, por exemplo, a aquisição de kits de intubação e de testes para detecção de Covid-19 (parágrafo 401);

a.4) no prazo de trinta dias, contados da ciência da deliberação dê ampla publicidade, inclusive por meios digitais, do nome dos entes subnacionais que não tenham disponibilizado tempestivamente os dados de execução de despesas em saúde, referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio do Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde, bem como dê ciência aos Conselhos de Saúde responsáveis por fiscalizar os referidos entes, por força do art. 1º, § 2º, da Lei 8.142/1990, e aos respectivos Tribunais de Contas e ao Ministério Público, em atenção às disposições dos arts. 39, § 5º, da Lei Complementar 141/2012, arts. 12, 15 e 23 da Portaria GM/MS 53/2013 (parágrafo 430).

b) com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que elabore, no prazo de sessenta dias, contados da ciência da deliberação, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde e com o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, plano de ação com vistas a possibilitar que o sistema de registro eletrônico centralizado de que trata o art. 39 da Lei Complementar 141/2012 atenda ao disposto no art. 48, § 1º, incisos II e III, c/c o art. 48-A, incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000, de modo que, sem prejuízo das atuais funcionalidades, possibilite (parágrafo 435):

i) disponibilização, em tempo real, de dados da execução orçamentária e financeira das receitas e das despesas com ações e serviços públicos em saúde;

ii) no que tange às despesas, identificação do bem fornecido ou do serviço prestado, da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, com a identificação do respectivo número de Cadastro de Pessoa Física ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, e, quando for o caso, do procedimento licitatório realizado;

iii) no que tange às receitas, todos os lançamentos e recebimentos das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.



II – Determinar à Fundação Oswaldo Cruz, com fundamento no 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias contados da ciência da deliberação:

a) informe em site específico as informações exigidas pelo art. 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020, relativamente ao contrato de Encomenda Tecnológica firmado com o Laboratório AstraZeneca para o fornecimento de Insumo Farmacêutico Ativo para a produção de 100 milhões de doses de vacinas para a Covid-19 e transferência de tecnologia da produção da vacina acabada, naquilo que não violar as obrigações de confidencialidade estipuladas pelas partes (parágrafo 349);

b) observando as diretrizes estabelecidas pelo art. 3º da Lei 12.527/2011, as boas práticas apontadas pelo documento “Encomenda Tecnológica - Projeto de Contratação de Inovação para a Administração Pública”, produzido pelo TCU, e o exemplo da Agência Espacial Brasileira, dê ampla publicidade à Encomenda Tecnológica celebrada com o Laboratório AstraZeneca e com o Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (parágrafo 355);

c) informe em site específico todas as aquisições ou contratações realizadas com base na Lei 13.979/2020, acompanhadas das informações exigidas pelo art. 4º, § 2º, incisos I a V, do diploma legal citado (parágrafo 409).

III – Recomendar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) avalie a conveniência e a oportunidade de considerar, quando da definição dos recursos a serem transferidos aos entes subnacionais via Fundo Nacional de Saúde, com embasamento no art. 33 da Lei 8.080/1990, o valor já destinado a esses entes por meio de emendas parlamentares aprovadas pelo Poder Legislativo, a fim de garantir o atendimento ao disposto no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal, no art. 35 da Lei 8.080/1990 e no art. 17 da Lei Complementar 141/2012 (parágrafo 123);

b) implemente, no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Saúde, mecanismos de extração gerencial de dados relativos aos recursos transferidos aos entes subnacionais por meio de emendas parlamentares, considerando diretrizes constantes dos incisos I, II, IV e V do art. 3º da Lei 12.527/2011 e o disposto no art. 1.150 da Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017 (parágrafo 130);

c) dê ampla publicidade, inclusive por meios digitais, do nome dos entes subnacionais que não estejam notificando no sistema e-SUS VE/Notifica, ou outro que venha a substituí-lo, os casos confirmados de Covid-19 diagnosticados em seu território, com base em dados disponibilizados pelas Secretarias Estaduais de Saúde no portal covid.saude.gov.br, bem como dê ciência desse fato aos Conselhos de Saúde responsáveis pelo controle da execução da política de saúde na instância correspondente, conforme art. 1º, § 2º, da Lei 8.142/1990 (parágrafo 381).

IV – Dar ciência ao Ministério da Saúde:

a) com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020:

a.1) de que os critérios de transferências de recursos para enfrentamento da pandemia de Covid-19, constantes do art. 2º da Portaria GM/MS 1.666/2020, não foram apresentados de modo a suficientemente indicar como foi feito o rateio de recursos entre os diversos entes subnacionais, o que impossibilita o controle social sobre as transferências e afronta as diretrizes constantes do art. 3º, incisos I, II, IV e V, da Lei 12.527/2011 (parágrafo 105);

a.2) de que, considerando o item 9.3.9 do Acórdão 2.026/2020-TCU-Plenário, utilizar a incidência de Covid-19 como critério para transferência de recursos, com base em dados declarados pelas Secretarias Estaduais de Saúde, pode incentivar a supernotificação do número de casos da doença, havendo a necessidade de validação, pelos gestores federais, dos dados informados (parágrafo 110).

b) com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, da necessidade de documentar e tornar públicas todas as alterações realizadas nas bases de dados relativas aos sistemas de informação do Ministério da Saúde, de modo a dar efetividade aos princípios e diretrizes constantes do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério da Saúde e da Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (parágrafo 476).



V – Considerar atendidas as recomendações constantes dos itens 9.2.1 do Acórdão 1.335/2020-TCU-Plenário e 9.3 do Acórdão 1.888/2020-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler (parágrafos 104 e 447).

VI – Considerar “em cumprimento” as determinações constantes dos itens 9.1.1, 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 1.888/2020-TCU-Plenário (parágrafos 24, 33 e 45).

VII – Conhecer a representação objeto do TC 025.298/2020-8, apensada aos autos, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la improcedente e encaminhar cópia da decisão que vier a ser prolatada no julgamento deste relatório aos Senadores e Deputados signatários da representação (parágrafo 490).

VIII – Considerar a perda do objeto das representações, objeto dos TCs 026.904/2020-9 e 011.651/2020-2, e encaminhar cópia da decisão que vier a ser prolatada no julgamento deste relatório ao representante (parágrafos 493 e 498).

IX – Encaminhar, por meio do endereço eletrônico pqr-gabinetecovid19@mpf.mp.br, cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida à Coordenadoria Nacional Finalística do Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID19) da Procuradoria-Geral da República;

X – Encaminhar cópia deste Acórdão à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhe cópia desses documentos sem quaisquer custos.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento com o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo coronavírus, bem como os atos referentes à execução de despesas públicas pelo referido órgão e suas unidades subordinadas, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade.

2. Nesta oportunidade, aprecia-se o terceiro relatório parcial elaborado pela SecexSaúde, em continuidade ao trabalho anterior.

3. O primeiro ciclo do presente acompanhamento expôs os dados orçamentários e financeiros, consolidados até o fim do mês de abril de 2020, bem como informações pertinentes às transferências de recursos para estados e municípios, às contratações analisadas e à estrutura de governança do Ministério.

4. À vista dos elementos trazidos pela unidade técnica, o Tribunal assim decidiu, por meio do Acórdão 1.335/2020-Plenário – transcrito no que interessa no presente momento processual:

“9.2. recomendar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que, em relação aos recursos repassados aos estados, Distrito Federal e municípios para o enfrentamento da crise do novo coronavírus:

9.2.1. adote critérios técnicos para disponibilizar recursos aos entes subnacionais, considerando, por exemplo, a incidência per capita da doença, as estimativas de sua propagação, a taxa de ocupação de leitos e a estrutura dos serviços de saúde existentes;

9.2.2. elabore orientações acerca da utilização dos recursos repassados aos entes subnacionais, considerando a situação epidemiológica vivenciada por cada qual, em especial aqueles que apresentem pouca ou nenhuma incidência da doença;”

5. O segundo relatório parcial apresentou uma análise dos aspectos orçamentários e financeiros até o fim do mês junho de 2020, informações relativas às transferências de recursos para os entes subnacionais, às contratações analisadas, à estrutura de governança montada pelo Ministério para



enfrentar a pandemia, bem como ao planejamento de suas ações, à estratégia de comunicação e à transparência dos contratos e das informações atinentes à pandemia.

6. Desta feita, o Tribunal proferiu o Acórdão 1.888/2020-Plenário com o seguinte conteúdo – transcrito no essencial:

“9.1. determinar ao Ministério da Saúde que, no prazo de quinze dias contados da ciência desta deliberação:

9.1.1. adote as medidas necessárias visando adequar o funcionamento do COE-nCoV aos normativos de regência de sua atuação, reforçando o seu papel de articulação e coordenação no enfrentamento da pandemia, nos termos da Portaria GM/MS 188/2020;

9.1.2. ajuste sua estratégia de comunicação a respeito das medidas adotadas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 e das demais informações epidemiológicas e de prevenção e controle da doença segundo as diretrizes do Decreto 9.203/2017, os princípios da publicidade e transparência pública e as melhores práticas internacionais a respeito do assunto, a exemplo do guia denominado National Incident Management System (NIMS);

9.1.3. adapte o funcionamento do GEI-ESPII aos normativos de regência do órgão, disciplinando a sua atuação coordenada com o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 da Casa Civil, conforme as diretrizes de governança pública;

9.1.4. elabore instrumento legal para regular o funcionamento do Gabinete de Crise – Covid-19 de forma que as diversas instâncias existentes no âmbito do Ministério da Saúde criadas para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus tenham suas funções definidas e possam trabalhar de forma coordenada e colaborativa buscando proteger vidas de maneira eficiente, racional e ao menor custo para a administração pública; e

9.1.5. elabore plano tático-operacional detalhado para a viabilização das medidas mencionadas nos itens “a” a “i” do Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus, contendo, no mínimo, as seguintes informações: ação a ser implementada; prazo para implementação; responsável pela implementação; atividades, procedimentos, etapas; prazos intermediários; atores envolvidos; estimativa de custo; sistemas informatizados; estados a serem atendidos (com previsão de quantitativo por estado);

9.2. realizar diligência junto ao Ministério da Saúde para que, no prazo de quinze dias:

9.2.1. apresente a lógica de financiamento dos fundos estaduais e municipais de saúde no tocante à ação orçamentária 21C0, englobando as regras, processos e áreas responsáveis para a efetiva liberação dos recursos (item 95 do relatório);

9.2.2. informe como se deu a definição da estratégia de aquisições para o combate à Covid-19 desde o início da pandemia em março de 2020 e se houve mudança nessa estratégia; e

9.2.3. apresente documentos que demonstrem a formalização da estratégia suscitadas no item anterior, tais como planos, identificação de necessidades, cronogramas e planos de logística e distribuição de equipamentos e insumos (item 130 do relatório);

9.3. recomendar ao Ministério da Saúde que, no prazo de quinze dias a contar da ciência desta deliberação, disponibilize, em articulação com as demais unidades da federação, no portal Localiza SUS, informações relativas à taxa de ocupação de leitos de enfermagem e de leitos de UTI, de acordo com a sua destinação – para tratamento de Covid-19 e para tratamento das demais enfermidades (item 285 do relatório);”

7. Com base nos elementos obtidos no curso do trabalho, considerando ainda a análise das manifestações do Ministério da Saúde em relação às deliberações antes mencionadas, a equipe de fiscalização abordou:

a) a estrutura de governança do Ministério da Saúde para o combate à crise do coronavírus;

b) os critérios para transferências de recursos para os entes federados estabelecidos pela Portaria GM/MS 1.666/2020;

c) os dados orçamentários e financeiros a respeito das ações de enfrentamento à pandemia;



d) as contratações da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) motivadas pela pandemia causada pelo novo coronavírus;

e) os aspectos quantitativos dos gastos dos entes federativos com saúde;

f) o contrato de encomenda tecnológica para a produção no Brasil da vacina contra a Covid-19, em desenvolvimento pela Universidade de Oxford, em parceria com o Laboratório AstraZeneca;

g) a avaliação do registro de casos de Covid-19 no novo sistema de vigilância sanitária, denominado e-SUS VE (Vigilância Epidemiológica), também chamado e-SUS Notifica (notifica.saude.gov.br);

i) a transparência das contratações do Ministério da Saúde e da Fiocruz; e

j) as informações encaminhadas pelo Ministério da Saúde acerca da estratégia de testagem de casos suspeitos de contaminação pelo novo coronavírus.

8. Passo a tratar da análise realizada pela SecexSaúde.

II - DA GOVERNANÇA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA ENFRENTAMENTO DA CRISE GERADA PELO CORONAVÍRUS

9. Como destacado no voto condutor do Acórdão 1.888/2020-Plenário, a equipe de fiscalização promoveu uma análise estática de governança do MS, partindo de uma visão estrutural do órgão e suas subunidades.

10. Não foi realizado um estudo dos resultados da gestão a partir de indicadores, haja vista o estágio de execução da política pública, ainda em andamento, e o caráter extraordinário e emergencial do problema enfrentado.

11. Nesse cenário, mediante o mencionado acórdão, houve a expedição de medidas de caráter corretivo, a fim de viabilizar mudanças estruturais e estratégicas capazes de melhorar a eficiência da gestão de combate à pandemia.

II.1

12. A SecexSaúde identificou o Comitê de Operações de Emergência em Saúde (COE-nCoV) como umas das principais unidades da estrutura de governança do Ministério da Saúde para o combate à pandemia.

13. A unidade conta com a participação de todas as secretarias do Ministério da Saúde, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e de órgãos governamentais, como Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Casa Civil, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, além da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

14. Consoante o art. 2º da Portaria GM/MS 188/2020, a gestão do comitê foi inicialmente atribuída à Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS). A partir de 24/4/2020, a responsabilidade pela gestão do comitê passou para a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde (SE/MS).

15. De acordo com o art. 3º da mencionada portaria, são atribuições do COE-nCoV:

“I. planejar, organizar, coordenar e controlar as medidas a serem empregadas durante a [Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional] ESPIN, nos termos das diretrizes fixadas pelo Ministro de Estado da Saúde

II. articular-se com os gestores estaduais, distrital e municipais do SUS;

III. encaminhar ao Ministro de Estado da Saúde relatórios técnicos sobre a ESPIN e as ações administrativas em curso;

IV. divulgar à população informações relativas à ESPIN; e

V. propor, de forma justificada, ao Ministro de Estado da Saúde:

a) o acionamento de equipes de saúde incluindo a contratação temporária de profissionais, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

b) a aquisição de bens e a contratação de serviços necessários para a atuação na ESPIN;

c) a requisição de bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, nos termos do inciso XIII do caput do art. 15 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; e

d) o encerramento da ESPIN.” (grifou-se).

16. Todavia, a partir das informações coletadas pela unidade técnica, verificou-se, nos trabalhos que redundaram na elaboração do segundo relatório de acompanhamento, que o COE-nCoV não estava exercendo o papel de articulação e coordenação do enfrentamento da pandemia.

17. Por exemplo, em relação à competência para propor a aquisição de bens e a contratação de serviços necessários para a atuação na Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), verificou-se que, na prática, em contrariedade ao disposto na Portaria GM/MS 188/2020, tais decisões têm sido tomadas pelos secretários das áreas finalísticas do Ministério da Saúde.

18. Dessa forma, foi efetuada determinação ao Ministério da Saúde para que *“adote as medidas necessárias visando adequar o funcionamento do COE-nCoV aos normativos de regência de sua atuação, reforçando o seu papel de articulação e coordenação no enfrentamento da pandemia, nos termos da Portaria GM/MS 188/2020.”*

19. Em sua resposta acerca da atuação do COE-nCoV, o Ministério da Saúde afirmou que: *“torna-se relevante esclarecer que, quando a estrutura COE-nCoV foi estabelecida, o mundo tinha uma dimensão que se mostrou subestimada da emergência em saúde pública.”* (peça 153, p. 5)

20. Assim, de forma a adequar a estrutura do comitê às reais necessidades provocadas pela pandemia, o Ministério afirmou que:

“O COEnCoV, no âmbito de suas competências, definidas pela Portaria GM/MS nº 188/2020, discutiu e propôs ao Ministro da Saúde a edição de portaria específica com intuito de atender à necessidade de elaborar instrumento normativo para regular o funcionamento do Gabinete de Crise e, concomitantemente, alinhar as atribuições do COEnCoV, vinculado à Secretaria Executiva.”

21. Em que pesem essas informações, a unidade técnica efetuou as seguintes observações:

a) não se verificou, em regra, articulação do COE-nCoV com os estados, Distrito Federal (DF) e municípios para planejamento das ações de aquisição de insumos estratégicos para o combate à Covid-19;

b) não houve registro formal de proposição do COE-nCoV para a requisição administrativa dos medicamentos no processo de aquisição (SEI/MS 25000.081981/2020-61), instaurado pelo Ministério da Saúde, apesar da atribuição prevista na alínea “c”, inciso V, da Portaria GM/MS 188/2020; e

c) não há informação de qualquer tipo de atuação do COE-nCoV sobre a estratégia de testagem na política de combate à pandemia.

22. Desta feita, tendo em vista que o Ministério da Saúde relatou estar elaborando portaria específica para tratar do tema, a unidade técnica propôs, em entendimento com o qual manifesto-me de acordo, que se considere em cumprimento a determinação constante do subitem 9.1.1. do Acórdão 1.888/2020-Plenário.

II.2

23. A par do Comitê de Operações de Emergência em Saúde, antes tratado, constatou-se a existência de duas outras estruturas de combate à pandemia, as quais devem atuar em âmbito interministerial.

24. A primeira é o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, instituído pelo Decreto 10.277/2020, formado por vinte e sete membros, sendo vinte e um ministros de estado, e coordenado pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

25. A segunda é o Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional (GEI-ESPII), instituído por meio do Decreto 10.211/2020, formado por nove membros, sendo oito ministros de estado, e coordenado pelo Ministério da Saúde.

26. No bojo do segundo relatório de fiscalização, constatou-se a superposição desses órgãos e de suas competências e a falta de clareza na definição formal de funções e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.

27. Assim, foi feita a seguinte determinação ao Ministério da Saúde (Acórdão 1.888/2020-Plenário):

“9.1.3. adapte o funcionamento do GEI-ESPII aos normativos de regência do órgão, disciplinando a sua atuação coordenada com o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 da Casa Civil, conforme as diretrizes de governança pública; (grifou-se).

28. Em relação a essa determinação, o Ministério da Saúde informou que (peça 153, p. 7):

“na data de 14/07, foi realizada reunião na Casa Civil com participação do Ministério da Saúde na qual restou definida a alteração do Decreto nº 10.277, de 16 de março de 2020, e contemplar a revogação expressa do seu art. 8º, assim perder-se-á o objeto da determinação em tela no que tange ao Ministério da Saúde.” (grifou-se).

29. A respeito, verifico que o art. 8º do Decreto 10.277/2020 estabelece que o Comitê de Crise atuará de forma coordenada com o Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional:

“Art. 8º O Comitê atuará de forma coordenada com o Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional, de que trata o Decreto nº 10.211, de 30 de janeiro de 2020.”

30. Entretanto, a revogação desse dispositivo, caso ocorra, não afetará que coexistam as duas estruturas de caráter supra ministerial no âmbito do Poder Executivo Federal – Gabinete de Crise e o GEI-ESPII. Isso porque os decretos que instituíram essas duas estruturas continuariam válidos.

31. Como, segundo informações do Ministério da Saúde, o GEI-ESPII não chegou a se reunir, parece que a intenção do órgão ministerial seria a própria extinção dessa estrutura de governança. Para tanto, contudo, não basta a revogação do art. 8º do Decreto 10.277/2020, pois também seria a necessária a revogação do Decreto 10.211/2020.

32. Assim, entendo pertinente dar ciência desse entendimento ao Ministério da Saúde, mediante o encaminhamento de cópia deste voto, de forma que avalie a medida adequada a ser tomada, quer dando cumprimento à deliberação em questão, quer reavaliando as estruturas de governança, de forma a extinguir formalmente aquelas que não se fizerem necessárias.

II.3

33. Em âmbito nacional, há outra estrutura de combate à pandemia, o Gabinete de Crise da Covid-19, formado pelo Secretário Executivo do Ministério da Saúde e por representantes do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) e da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas).

34. Consoante se constatou no segundo relatório, essa estrutura não foi formalmente instituída, de modo que não há ato normativo definindo suas competências, sua composição e a periodicidade das reuniões.

35. Desta feita, foi efetuada a seguinte determinação ao Ministério da Saúde (Acórdão 1.888/2020-Plenário):

“9.1.4. elabore instrumento legal para regular o funcionamento do Gabinete de Crise – Covid-19 de forma que as diversas instâncias existentes no âmbito do Ministério da Saúde criadas para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus tenham suas funções definidas e possam trabalhar de forma coordenada e colaborativa buscando proteger vidas de maneira eficiente, racional e ao menor custo para a administração pública;” (grifou-se).

36. Em resposta, o Ministério da Saúde afirmou que (peça 153, p. 7):

“foi elaborada uma proposta de portaria, regulamentando o seu funcionamento, encontra-se em análise pelo Gabinete do Ministro, aguardando-se anuência superior e futura publicação, razão pela qual entende-se que a determinação se encontra em atendimento, o que impossibilita a identificação das diferenças de atribuições e de grau decisório entre as instâncias.”

37. Assim, entende-se que o cumprimento da determinação está em andamento.

II.4

38. A equipe de fiscalização também enfatizou a existência do plano de contingência nacional para infecção humana pelo novo coronavírus, elaborado pela Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde.

39. Entre as ações do plano, cabe destacar:

- a) promover ações integradas entre vigilância em saúde, assistência, Anvisa e outros órgãos envolvidos na prevenção e controle do novo coronavírus;
- b) garantir e monitorar estoque estratégico de insumos laboratoriais para diagnóstico da infecção humana pelo novo coronavírus;
- c) garantir e monitorar estoque estratégico de medicamento para o atendimento de casos suspeitos e confirmados do novo coronavírus;
- d) garantir a execução dos fluxos para diagnóstico laboratorial para detecção humana pelo novo coronavírus, junto a rede laboratorial de referência para os vírus respiratórios;
- e) garantir os insumos para diagnóstico da infecção humana pelo novo coronavírus e outros vírus respiratórios para a rede laboratorial; e
- f) apoiar a ampliação de leitos.

40. Considerando a importância dessas ações, foi efetuada determinação ao Ministério da Saúde para que (Acórdão 1.888/2020-Plenário):

“9.1.5. elabore plano tático-operacional detalhado para a viabilização das medidas mencionadas ... no Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus, contendo, no mínimo, as seguintes informações: ação a ser implementada; prazo para implementação; responsável pela implementação; atividades, procedimentos, etapas; prazos intermediários; atores envolvidos; estimativa de custo; sistemas informatizados; estados a serem atendidos (com previsão de quantitativo por estado);”

41. Em resposta a essa medida, o Ministério da Saúde informou que (peça 153, p. 8):

“até o momento, houve a necessidade de respostas imediatas às situações dos entes federados no enfrentamento à pandemia, não sendo, desta forma, possível elaborar Plano de Ação Tático Operacional. O atual Plano de Contingência Nacional apresenta recomendações para o enfrentamento da pandemia, tendo sido previsto de forma global devido ao desconhecimento inicial da patologia.

Considera-se também, o efetivo de pessoal no Ministério da Saúde, as adaptações ao trabalho remoto, e a necessidade de envidar esforços diretamente nas ações de enfrentamento à pandemia e apoio aos entes federados, como fatores que tornam impraticável o desenvolvimento de planos de ação detalhados.

Todavia, atentando para o cenário atual, o COEnCov, juntamente com a revisão do Plano de Contingência, deu início à condução do processo de elaboração de Plano de Ação para os itens apontados na determinação do Acórdão, levando em conta as possibilidades das áreas técnicas em estabelecer previsibilidade, devendo priorizar as ações, atividades e responsáveis.” (grifou-se).

42. Desta feita, acompanho o posicionamento da unidade técnica no sentido de que a determinação está em fase de cumprimento.

II.5

43. Em que pese a discricionariedade do governo em definir a sua estratégia de comunicação, mediante o acórdão que apreciou o segundo relatório de auditoria, foi manifestado o entendimento de que a situação excepcional que vive o país impõe uma maior atenção ao princípio da transparência, como forma de assegurar o direito à informação da população em geral e possibilitar o controle social das ações do governo.

44. Assim, foi determinado ao Ministério da Saúde que (Acórdão 1.888/2020-Plenário):

*“9.1.2. ajuste sua estratégia de comunicação a respeito das medidas adotadas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 e das demais informações epidemiológicas e de prevenção e controle da doença, segundo as diretrizes do Decreto 9.203/2017, os princípios da publicidade e transparência pública e as melhores práticas internacionais a respeito do assunto, a exemplo do guia denominado **National Incident Management System (NIMS)**.”* (grifou-se).

45. Em resposta, o órgão informou que adota diversas estratégias de comunicação na divulgação das medidas adotadas para o enfrentamento da pandemia, cabendo mencionar (peça 153, p. 6-7):

a) coletivas de imprensa:

“realizadas sempre que necessário, porém normalmente haverá pelo menos uma coletiva no meio da semana, atualizando a situação e apresentando tecnicamente o boletim da semana epidemiológica”;

b) plataforma digital LocalizaSUS:

“onde todas as informações relacionadas a ajuda ofertada aos estados e municípios, bem como o cenário de transmissão da doença no país, podem ser acompanhadas por meio da plataforma”;

c) aplicativo para celular Coronavírus-SUS:

– “criado com o objetivo de conscientizar e informar a população sobre os sintomas do coronavírus”;

d) informações no portal (saude.gov.br):

– para obter as informações, “basta clicar nas opções: “O QUE FAZER” e “O QUE VOCÊ PRECISA SABER!”;

e) Disque Saúde 136:

– “nesse canal, é concentrado um grande volume de informações, onde a população tem acesso por meio de atendimento humano e eletrônico.”

f) canais oficiais do Ministério da Saúde nas redes sociais (Facebook, Twitter e Instagram), além da plataforma do YouTube, onde são transmitidas as coletivas de imprensa;

g) aplicativo WhatsApp em que é disponibilizado o serviço “Saúde sem fake News”:

– “exclusivo para receber informações virais, que são apuradas pelas áreas técnicas e respondidas oficialmente se são verdade ou mentira”.

46. A respeito, a unidade técnica observou que *“muito embora as estratégias de comunicação digital do Ministério sejam relevantes, não é possível desconsiderar que no Brasil cerca de 46 milhões de pessoas não utilizam a internet, conforme levantamento Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Tecnologia da Informação e Comunicação (Pnad Contínua – TIC) de 2018, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim, ações de comunicação que utilizem rádio ou televisão seriam bem-vindas para atingir esse público.”* (grifou-se).

47. Ademais, a simples existência de diversos canais não garante uma comunicação eficiente, pois esses canais também devem ser objeto de divulgação para que a população deles tenha conhecimento e os utilize. Caberia, pois, analisar se esses meios estão sendo efetivamente utilizados pela população.

48. Cabe ressaltar que essas estratégias digitais de comunicação possuem um caráter de passividade ao demandarem que o cidadão faça uma ação de busca pela informação. Ou seja, há um alcance limitado na comunicação por meio dos canais oficiais na internet.

49. Outro aspecto a ser considerado é que umas das principais medidas de combate à pandemia é de caráter comportamental. Em outras palavras, o controle e prevenção da doença depende em grande medida das condutas dos indivíduos em seu convívio social.

50. Em sendo assim, seria esperado um plano estratégico de comunicação para conscientizar a população acerca dos procedimentos a serem adotados quando do convívio social para prevenir a disseminação da doença, de acordo com as seguintes medidas de resposta previstas no plano de contingência nacional para infecção humana pelo novo coronavírus (tópico comunicação de risco para a emergência de saúde pública de importância nacional):

– “informar as medidas a serem adotadas pelos profissionais de diversas áreas e a população geral”;

– “elaborar junto com a área técnica materiais informativos/educativos sobre o novo coronavírus e distribuí-los para a população, profissionais de saúde, jornalistas e formadores de opinião;” e

– “disponibilizar peças publicitárias a serem veiculadas nos diversos meios de comunicação”.

51. Desta feita, em complemento à deliberação constante do subitem 9.1.5 do Acórdão 1.888/2020-Plenário, entendo pertinente efetuar determinação ao Ministério da Saúde para a realização de plano estratégico para essas ações de comunicação.

III - DOS ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS

52. Os gastos da União em ações relacionadas ao enfrentamento da Covid-19 e suas consequências estão sendo realizados por meio de diversas ações governamentais.

53. Ao Ministério da Saúde coube a realização de ações de combate ao vírus e de fornecimento de serviços de saúde para a população. Aos Ministérios da Cidadania e da Economia couberam ações para mitigar as consequências econômicas e sociais da crise.

54. Conforme dados disponibilizados no portal Tesouro Transparente, até 9/10/2020, havia uma dotação orçamentária de aproximadamente R\$ 587,5 bilhões, sendo a maior parte relacionada às consequências econômicas da crise:

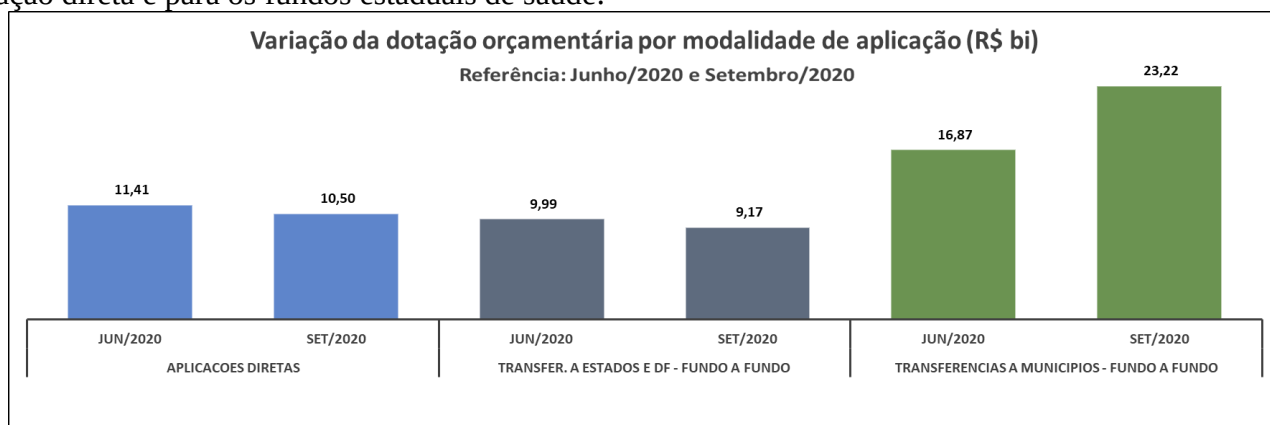
- auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade: R\$ 322,00 bilhões;
- benefício emergencial de manutenção de emprego e renda: R\$ 51,55 bilhões; e
- auxílio financeiro aos estados, municípios e Distrito Federal: R\$ 79,19 bilhões.

55. No tocante às ações diretas de combate à Covid-19, foi criada ação orçamentária específica (21C0 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional) no âmbito da administração pública federal para a qual constava, até 28/9/2020, a dotação de R\$ 49,56 bilhões, dos quais R\$ 43,74 bilhões alocados ao Ministério da Saúde.

56. A dotação destinada ao Ministério da Saúde pode ser assim sintetizada:

- R\$ 10,50 bilhões para aplicação direta no âmbito do Ministério da Saúde e entidades vinculadas, especialmente a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz);
- R\$ 9,17 bilhões para transferências aos fundos estaduais de saúde; e
- R\$ 23,22 bilhões para transferência aos fundos municipais.

57. Observa-se, em relação ao ciclo de acompanhamento precedente (junho de 2020) relevante incremento das dotações destinadas aos fundos municipais de saúde e a diminuição das dotações para aplicação direta e para os fundos estaduais de saúde:



III.1. Aplicações diretas

58. No tocante aos recursos a serem aplicados diretamente pelo Ministério da Saúde no âmbito federal (R\$ 10,50 bilhões), incluindo suas unidades vinculadas, haviam sido empenhados R\$ 5,84 bilhões até 28/9/2020 ou 55,62% do total previsto (no acompanhamento anterior havia sido constatado o empenho de R\$ 2,96 bilhões).

59. A tabela abaixo demonstra as contratações de maior materialidade de responsabilidade direta do Ministério da Saúde, no valor agregado de R\$ 2,416 bilhões, equivalentes a 41,37% do total empenhado:

Favorecido	Objeto Resumido	Valor empenhado (R\$)
------------	-----------------	-----------------------

GLOBAL BASE DEVELOPMENT HK LIMITED	Máscaras	694.320.000,00
BANCO DO BRASIL SA	Pagamentos a residentes da área de saúde	318.157.406,00
INTERMED EQUIPAMENTO MÉDICO HOSPITALAR LTDA	Ventiladores pulmonares	258.000.000,00
COORDENACAO-GERAL DE GESTAO DE PESSOAS	Programa Médicos pelo Brasil	220.951.811,49
COORDENACAO-GERAL DE GESTAO DE PESSOAS	Programa Médicos pelo Brasil	217.329.272,76
MAGNAMED TECNOLOGIA MÉDICA S/A	Ventiladores pulmonares	169.748.920,80
MAGNAMED TECNOLOGIA MÉDICA S/A	Ventiladores pulmonares	152.801.479,20
TOPMED ASSISTENCIA A SAUDE LTDA	Atendimento pré-clínico (telemedicina)	144.009.900,00
LIFE TECHNOLOGIES BRASIL COMERCIO E INDUSTRIA DE PRODUT	Aquisição de testes	133.200.000,00
TAM LINHAS AEREAS S/A.	Transporte de cargas	108.000.000,00

60. Em relação ao acompanhamento anterior, não se verificou novos empenhos de alta materialidade para a aquisição de equipamentos e insumos. Observa-se, entretanto, o incremento de empenhos para pagamento de pessoal no caso do Programa Médicos pelo Brasil e para pagamentos a residentes na área de saúde, os quais alcançaram o valor de R\$ 438 milhões.

III.1.1. Execução orçamentária

61. No segundo relatório do acompanhamento, foram realizados apontamentos iniciais sobre a baixa execução dos recursos a cargo do Ministério da Saúde, em especial no tocante às transferências fundo a fundo para os entes subnacionais. O quadro abaixo demonstra que houve uma significativa alteração nesse cenário:

Aplicações Diretas					
Data	(a) - Dotação Atual (R\$)	(b) - Empenhado (R\$)	% Empenhado (b)/(a)	(c)- Pago (R\$)	% Pago (c)/(a)
25/6/2020	11.407.109.967,92	2.886.878.898,37	25,31%	1.394.038.280,07	12,22%
28/9/2020	10.500.940.218,88	5.803.720.091,91	55,27%	4.155.909.305,57	39,58%
Transferências a Estados e DF - Fundo a Fundo					
Data	(a) - Dotação Atual (R\$)	(b) - Empenhado (R\$)	% Empenhado (b)/(a)	(c)- Pago (R\$)	% Pago (c)/(a)
25/6/2020	9.992.269.042,01	4.057.646.123,25	40,61%	3.943.131.282,34	39,46%
28/9/2020	9.172.496.709,91	8.185.168.306,03	89,24%	7.378.481.839,74	80,44%
Transferências a Municípios - Fundo a Fundo					
Data	(a) - Dotação Atual (R\$)	(b) - Empenhado (R\$)	% Empenhado (b)/(a)	(c)- Pago (R\$)	% Pago (c)/(a)
25/06/2020	16.874.453.109,47	5.791.278.867,06	34,32%	5.707.188.966,55	33,82%
28/09/2020	23.217.097.199,60	21.143.554.158,94	91,07%	19.555.312.513,50	84,23%

62. Consoante observou a unidade técnica, observa-se relevante incremento da execução dos recursos pelo Ministério da Saúde, especialmente em relação às transferências intergovernamentais, de forma que resta afastado o apontamento acerca da baixa execução orçamentária.

63. Entretanto, ainda resgatando as pertinentes considerações efetuadas pela SecexSaúde, cabe destacar que a baixa ou alta execução orçamentária e financeira, por si só, não é parâmetro suficiente para avaliar a eficiência ou a eficácia da condução da política de enfrentamento à atual crise de saúde pelo Ministério da Saúde, pois, há, na realidade, uma questão anterior e talvez mais importante que diz respeito ao desconhecimento da estratégia e do planejamento das ações de enfrentamento da crise no âmbito da pasta ministerial.

64. Em outras palavras, o nível de execução orçamentária deve ser confrontado com as necessidades enfrentadas pelos atores responsáveis pelo enfrentamento da crise do coronavírus. A

baixa execução orçamentária passa a ser um problema caso se verifique que as necessidades não estão sendo supridas. Pelo reverso, em um cenário em que as necessidades estejam sendo atendidas adequadamente, com estratégias e ações bem definidas, o nível de execução orçamentário é mera consequência desse enfrentamento apropriado da crise.

III.1.2.

65. A SecexSaúde está acompanhando as ações do Ministério da Saúde desde o mês de março de 2020 e, até o momento, não conseguiu acesso a planos ou documentos afins que identifiquem e formalizem de forma clara a estratégia de enfrentamento à crise e sua operacionalização.

66. Por meio de diligência determinada no item 9.2 do Acórdão 1.888/2020-Plenário, buscou-se que o Ministério da Saúde apresentasse a estratégia de aquisições para o combate à Covid-19, contendo elementos como identificação de necessidades, cronogramas e planos de logística e distribuição de equipamentos e insumos.

67. Em resposta a essa diligência, foi informado pelo Ministério da Saúde que:

“Em relação à estratégia, releva esclarecer que o principal fator foi a decisão de o Ministério da Saúde centralizar a aquisição de alguns equipamentos ou insumos, como forma de apoiar os estados e municípios no enfrentamento da pandemia.

A falta de informações relacionadas às reais necessidades associada à escassez desses bens no mercado fizeram com que fossem realizados procedimentos de aquisição para garantir o atendimento aos pacientes acometidos pela COVID-19, bem como garantir a manutenção da força de trabalho.

Nesse sentido, cabe citar a estratégia de aquisição de dois itens de elevada relevância para o enfrentamento da pandemia, quais sejam: ventiladores pulmonares e kits de teste para diagnóstico da COVID-19.” (grifou-se).

68. Contudo, a unidade técnica apontou o caráter de generalidade da resposta que, apesar de informar parcialmente o que seria realizado, como a aquisição de equipamentos e testes, não apresenta os desdobramentos em planos estratégicos e operacionais.

69. Como bem colocou a unidade técnica, em um primeiro momento, o cenário era de imprevisibilidade, o que impossibilitava uma melhor definição das ações a serem implementadas. No entanto, assim como foi possível definir o orçamento, atualmente no valor de R\$ 43,74 bilhões, era de se esperar uma definição dos objetivos e ações em nível macro correspondentes ao valor alocado e, com uma maior assimilação do cenário, o detalhamento das atividades ou dos projetos a serem desenvolvidos.

70. Planejamentos indicando o levantamento das necessidades futuras de insumos, equipamentos e medicamentos, formas de aquisição e critérios de distribuição, com os respectivos cronogramas não foram apresentados.

71. É verdade que a atual situação da pandemia no Brasil indica que já tenha ocorrido o momento para a elaboração de tal planejamento. Entretanto, não se pode descartar um eventual recrudescimento de casos, caracterizado como uma segunda onda, tal qual atualmente verificado em alguns países europeus, o que exigiria uma nova rodada de fornecimento de suprimentos para os entes subnacionais.

72. Assim, em reforço à determinação contida no subitem 9.1.5 do Acórdão 1.888/2020-Plenário entendendo pertinente realizar determinação para que seja elaborado plano estratégico detalhado para as seguintes medidas de resposta previstas no plano de contingência nacional para infecção humana pelo novo coronavírus (tópicos gestão e assistência farmacêutica para a emergência de saúde pública de importância nacional):

- “garantir e monitorar estoque estratégico de insumos laboratoriais para diagnóstico da infecção humana pelo novo coronavírus COVID-19;”
- “garantir e monitorar estoque estratégico de medicamento para o atendimento de casos suspeitos e confirmados para o vírus SARS-COV-2;”
- “monitorar o estoque de medicamentos no âmbito federal e estadual;”



– “rever e estabelecer logística de controle, distribuição e remanejamento, conforme solicitação a demanda;” e

– “garantir estoque estratégico de medicamentos para atendimento sintomático dos pacientes”.

IV. DOS CRITÉRIOS DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA OS ENTES FEDERADOS

73. O item 9.2.1 do Acórdão 1335/2020-Plenário, relativo ao primeiro relatório do presente acompanhamento, recomendou ao Ministério da Saúde que adotasse critérios técnicos para disponibilizar recursos aos entes subnacionais para tratar da pandemia de Covid-19, considerando, por exemplo, a incidência **per capita** da doença, as estimativas de sua propagação, a taxa de ocupação de leitos e a estrutura dos serviços de saúde existentes.

74. Como resposta a essa deliberação, em 1/7/2020 foi editada a Portaria GM/MS 1.666/2020, cujos anexos I e II apresentam valores individualizados para todos os entes subnacionais.

75. O art. 2º dessa norma apresentou os seguintes parâmetros para transferências de recursos relativos ao enfrentamento da pandemia de Covid-19:

“I - para a gestão Municipal:

a) faixa populacional [com base na população IBGE/TCU/2019];

b) valores de produção de Média e Alta Complexidade registrados nos Sistemas de Informação Ambulatorial e Hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS), pelos Municípios, Estados e Distrito Federal, no ano de 2019; e

c) valores transferidos aos Municípios e Distrito Federal relativo ao Piso de Atenção Básica (PAB), no exercício de 2019.

II - para a gestão Estadual:

a) dados populacionais, com base na população IBGE/TCU/2019;

b) números de leitos de UTI registrados nos Planos de Contingência dos Estados para o enfrentamento à pandemia do coronavírus; e

c) taxa de incidência da COVID-19 por 100 (cem) mil habitantes.”

76. Entretanto, não foi especificada a forma como essas diferentes variáveis se relacionam. Não foi exposto, por exemplo, se o órgão ministerial iria privilegiar os municípios com menor população ou com mais estrutura de serviços na rede de apoio de média e alta complexidade ambulatorial e qual fórmula foi utilizada para, a partir desses diversos indicadores, chegar aos valores constantes dos anexos da portaria.

77. Solicitados esclarecimentos ao Ministério da Saúde, este informou que, para os municípios, foi feito um cálculo proporcional tendo como referências o somatório dos valores recebidos a título de teto do piso de atenção básica e de produção registrada de média e alta complexidade, multiplicado por um fator, que pode ser de:

– 6 (municípios com até 30 mil habitantes);

– 5 (30 mil a 50 mil habitantes);

– 4 (50 mil a 200 mil habitantes); ou

– 2 (mais de 200 mil habitantes).

78. Vislumbra-se claramente uma priorização dos municípios menores, com uma tendência que recebam maiores valores **per capita**. Tal estratégia foi assim justificada pela pasta ministerial (peça 156, p. 9):

“buscou-se priorizar os Municípios menores, em função do comportamento atual da curva epidemiológica da COVID-19, que apresenta tendência de aumento dos casos nos municípios do interior do país (dados epidemiológicos oficiais do Ministério da Saúde, sítio “covid.saude.gov.br”). Priorizar os Municípios com menor número de habitantes visou proporcionar recursos financeiros para ações preventivas.” (grifou-se).

79. Para os estados, acolheu-se proposta efetuada pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) de forma que os recursos foram assim distribuídos:

– 31,1% com base no critério populacional;

- 24% com base na oferta de leitos de unidades de terapia intensiva disponíveis nos Planos de Contingência dos Estados; e
- 44,9% com base na taxa de incidência de Covid-19.

80. Em sendo assim, por considerar razoáveis os critérios adotados, tal qual exposto pela unidade técnica, entendo que a recomendação pode ser considerada atendida.

81. Entretanto, como os critérios de rateio constantes da Portaria GM/MS 1.666/2020 não foram formalizados em documento específico para tanto, cabe dar ciência ao Ministério da Saúde acerca da necessidade de dar maior transparência aos procedimentos adotados.

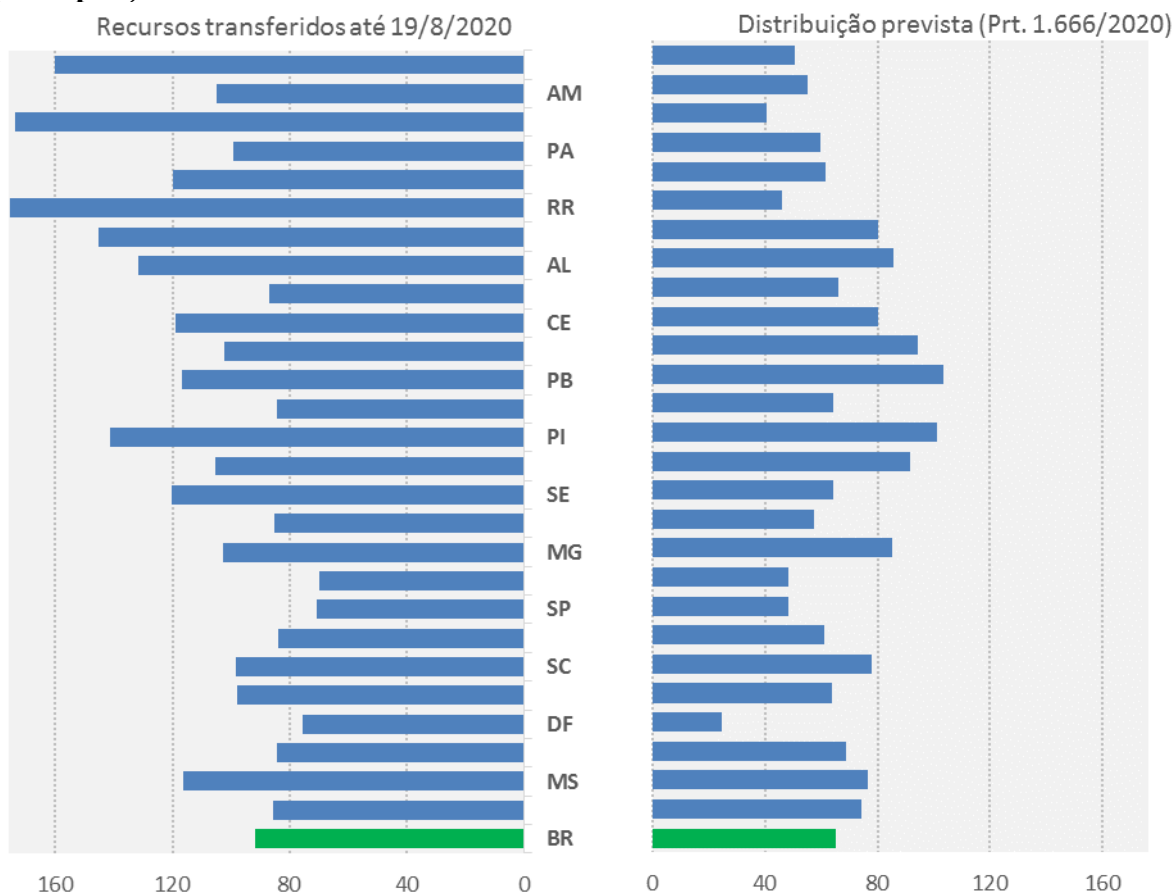
82. Outrossim, verifica-se que 44,9% dos recursos distribuídos ocorreu com base na taxa de incidência de Covid-19. Embora considere adequado o critério, a unidade técnica aponta que ele pode incentivar a prática de supernotificação do número de casos da doença.

83. A respeito, embora não tenha evidência de que essa prática deletéria esteja acontecendo, não vislumbro óbices para, tal como proposto pela equipe de auditoria, cientificar a pasta ministerial acerca desse risco para que esta, na medida do possível, confirme os dados apresentados pelos entes subnacionais.

IV.1 Efeitos do novo critério de distribuição

84. Antes da recomendação efetuada pelo TCU (item 9.2.1 do Acórdão 1335/2020-Plenário) e da consequente edição da Portaria GM/MS 1.666/2020, em 1/7/2020, os recursos aos entes subnacionais eram destinados sem que fossem seguidos critérios objetivos.

85. No gráfico abaixo, é possível verificar um comparativo entre a dinâmica de financiamento prevista pela Portaria GM/MS 1.666/2020 em comparação com os valores transferidos via Fundo Nacional de Saúde até 19/8/2020 (em sua maior parte sem a adoção dos parâmetros da norma) (valores em R\$ per capita):



86. Considerando-se esses dados agregados em termos **per capita**, verifica-se que, por exemplo, o Estado do Amapá recebeu R\$ 173,63 por habitante, valor mais que quatro vezes superior ao previsto na Portaria 1.666/2020 (R\$ 40,60 per capita).

87. Por outro lado, a nova sistemática pouco teria influído no caso do Estado do Maranhão (teria recebido R\$ 95,45 pelas regras do normativo, enquanto efetivamente recebeu R\$ 102,42 até aquela data).

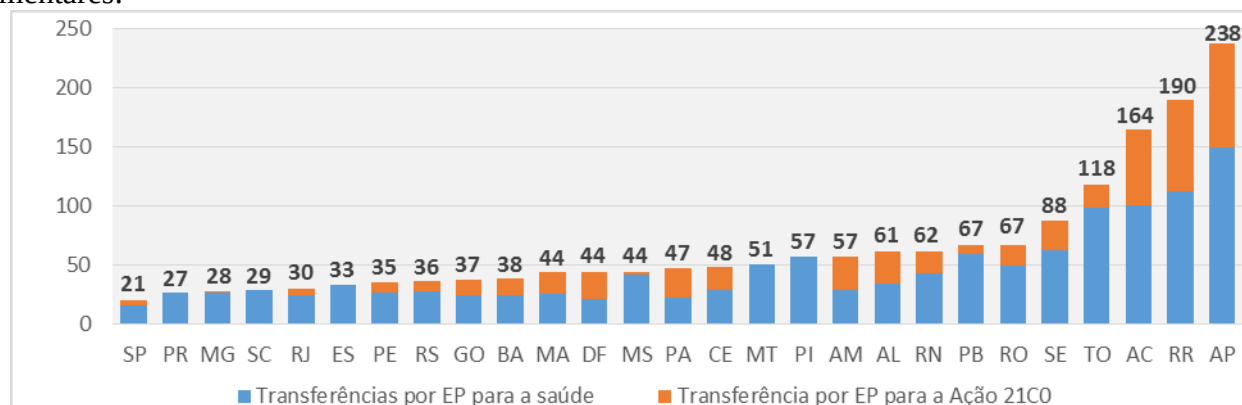
88. Veja, pois, que a ação do TCU redundou que a divisão dos recursos seja mais equânime, com menores discrepâncias nos valores **per capita**, além de obedecer a critérios objetivos.

IV.2 Emendas parlamentares

89. A par dessas considerações, a unidade técnica fez uma análise acerca dos recursos oriundos de emendas parlamentares.

90. Em termos per capita, considerando dados extraídos em 10/9/2020, tais transferências – incluindo ações de saúde em geral e de enfrentamento à pandemia – tiveram uma variação bem grande entre as unidades federadas, oscilando entre R\$ 20,65 para São Paulo e R\$ 237,79 para o Amapá (média de R\$ 65,25).

91. No geral, observa-se que os seis estados brasileiros com menor população (RR, AP, AC, TO, RO e SE) foram os que proporcionalmente mais receberam recursos oriundos de emendas parlamentares:



92. Conforme se verifica, existe uma maior tendência de alocação de recursos das emendas parlamentares para a saúde nas unidades da federação com menor população, que são as que possuem maior representatividade proporcional no Parlamento. Ou seja, não necessariamente os recursos estão sendo alocados preferencialmente nos entes subnacionais com maior necessidade.

93. Deve-se ressaltar que as emendas parlamentares são legítimos instrumentos democráticos que aproximam o parlamento das demandas da sociedade. Por outro lado, é importante a harmonização do conteúdo das emendas com outras necessidades da população, de forma a maximizar a efetividade da utilização dos recursos públicos.

94. Desta feita, acolho a proposta de recomendação ao Ministério da Saúde para que avalie a conveniência e a oportunidade de considerar, quando da definição dos recursos a serem transferidos aos entes subnacionais via Fundo Nacional de Saúde, com embasamento no art. 33 da Lei 8.080/1990, o valor já destinado a esses entes por meio de emendas parlamentares aprovadas pelo Poder Legislativo, a fim de garantir o atendimento ao disposto no 3º do art. 198 da Constituição Federal, que objetiva a progressiva redução das disparidades regionais.

95. Sempre na busca pela maior transparência no trato da coisa pública, também acolho a proposta para recomendar ao Ministério da Saúde que implemente, no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Saúde, mecanismos de extração gerencial de dados relativos aos recursos transferidos aos entes subnacionais por meio de emendas parlamentares.

V. DO ACOMPANHAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE



96. A SecexSaúde procedeu ao acompanhamento dos atos referentes à execução de despesas públicas, de forma amostral, pelos órgãos e entidades do Ministério da Saúde sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e efetividade.

97. Nesse terceiro ciclo de acompanhamento, as contratações do Ministério da Saúde voltaram-se para a aquisição de reagentes e insumos para testes e para a aquisição de medicamentos para intubação e sedação.

V.1. Insumos para testes

98. A contratação de reagentes para purificação e isolamento de material genético (RNA) foi realizada mediante processo de aquisição emergencial que previa a contratação de 15 milhões de unidades de conjuntos para análise de material genético.

99. Foram então contratados, em 21/8/2020, 10 milhões de unidades ao preço unitário de R\$ 13,32, totalizando R\$ 133.200.000,00.

100. Ao longo do processo de aquisição, ocorreram diversas alterações na especificação do objeto a ser contratado, o que evidencia a falta de planejamento e coordenação por parte do Ministério da Saúde para a aquisição.

101. Ademais, consoante apontado pela unidade técnica, não foram encontradas no processo evidências que demonstrem articulação entre a pasta ministerial e os demais entes da Federação para a realização de levantamento da necessidade de testagem da população para o enfrentamento da pandemia.

102. Em reunião realizada com a equipe de auditoria, o Ministério da Saúde informou que analisa a possibilidade de receber a primeira parcela e, posteriormente, anular o contrato, de forma a reavaliar a real necessidade de contratação dos testes e de instaurar procedimento para apurar a responsabilidade dos envolvidos na contratação.

103. Cabe, pois, à SecexSaúde avaliar os desdobramentos da presente contratação, representando a este Tribunal se for o caso.

V.2. Kits anestésicos

104. O agravamento da pandemia do novo coronavírus, por volta de julho de 2020, e a situação de crescente aumento da necessidade de suporte ventilatório invasivo – intubação orotraqueal (IOT) – implicou a elevação da demanda por medicamentos anestésicos e sedativos, dentre outros. Essa maior demanda pelos insumos provocou a ocorrência de desabastecimentos na rede de saúde.

105. Diante da situação emergencial, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) solicitou apoio ao Ministério da Saúde para garantir o abastecimento dos itens, enquanto o Conselho Nacional de Secretarias Municipais (Conasems) requereu ações urgentes da pasta ministerial no sentido de realizar articulação com o setor farmacêutico para o saneamento do problema.

106. A despeito de a seleção, aquisição e distribuição dessa linha de medicamentos serem de responsabilidade dos estados e municípios, o Ministério da Saúde iniciou tratativas com os principais atores institucionais e o setor produtivo para a busca de soluções para o abastecimento de toda a rede hospitalar.

107. Desta feita, as aquisições ocorreram pelos seguintes meios:

- requisição administrativa;
- aquisição via Organização Pan-Americana da Saúde (Opas);
- aquisição por meio da chamada “Operação Uruguai”;
- por meio de pregão - Sistema de Registro de Preços; e
- contratação emergencial.

V.2.1. Requisição administrativa

108. A requisição administrativa decorreu da grave situação de desabastecimento de medicamentos para intubação e ocorreu com fulcro no art. 15, inciso XIII, da Lei 8.080/1990 (que dispõe sobre as condições para o funcionamento dos serviços de saúde) e art. 3º, inciso VII, da Lei 13.979/2020 (que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus).



109. Foram adquiridos 19 tipos de medicamentos de 12 laboratórios, perfazendo mais de quatro milhões de unidades. Até a época da realização da elaboração do relatório de auditoria, os valores a serem pagos ainda não tinham sido definidos.

V.2.2. Operação Uruguai

110. Outro mecanismo utilizado pelo Ministério para solução da escassez do **kit** anestésico foi a aquisição e importação de medicamentos disponíveis de empresas localizadas no Uruguai para abastecimento prioritariamente da rede hospitalar dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que encontravam-se, à época, em situação extremamente crítica. Essa estratégia foi denominada “Operação Uruguai”.

111. Para as aquisições, foram avaliados os preços apresentados por quatro laboratórios uruguaios, sendo adquiridos dois tipos de medicamentos, perfazendo 54.867 unidades, ao custo total de R\$ 1.640.190,00.

V.2.3. Aquisição via Organização Pan-Americana da Saúde

112. A aquisição pela Opas é realizada pelo Ministério da Saúde em diversos casos específicos, já havendo fluxo definido para essa estratégia de compra.

113. Assim, o Ministério da Saúde encaminhou a lista de medicamentos a serem adquiridos para a Opas, que realizou a cotação internacional e a aquisição no âmbito de um termo de cooperação.

114. Por essa via, foram adquiridos cinco tipos de medicamentos, perfazendo 389.136 unidades, ao custo total de R\$ 2.277.066,00.

V.2.4. Pregão

115. Ainda na busca para enfrentar o desabastecimento de medicamentos, o Ministério da Saúde realizou registro de preços na modalidade pregão em 27/7/2020. A definição da lista de medicamentos constantes do edital de licitação deu-se com base nas informações encaminhadas pelo Conass.

116. Após várias negociações de preços, foram contratados oito itens dos 21 previstos, perfazendo 15.281.125 unidades ao valor total de R\$ 95.652.080,00.

117. As negociações de preços de onze itens foram fracassadas e para dois itens não foram apresentadas propostas.

118. Mesmo assim, dos oito itens homologados, somente obteve-se cotação integral do quantitativo para dois itens (Cloro de Suxametônio e Epinefrina). Para cinco itens, obteve-se cotação de 10% do quantitativo total do edital e para um item, 30% do total.

119. Esses fatos apontam para a dificuldade então vivenciada para a aquisição dos medicamentos do **kit** intubação, seja pela elevação dos preços praticados, no caso dos itens com negociação fracassada, ou pela escassez dos produtos no mercado nacional, no caso dos itens para os quais não foram apresentadas propostas.

V.3.

120. Não se verificou, em nenhum dos processos de aquisição dos kits intubação, registros da participação do COE-nCOV como órgão coordenador do planejamento das compras ou como responsável pela articulação com os gestores estaduais e municipais, de modo a definir a estratégia das aquisições ou de distribuição de medicamentos ou insumos, descumprindo os incisos I e III do art. 3º da Portaria GM-MS 188/2020.

121. Outrossim, observou-se que nem todos os processos de aquisição estão sendo efetuados no bojo do Sistema Eletrônico de Informações (SEI/MS), tal qual determinado pela Portaria GM/MS 900/2017, com as exceções nele previstas. Assim, acompanho a proposta da unidade técnica no sentido de ser efetuada determinação para que a falha seja sanada.

VI. DO ACOMPANHAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DA FIOCRUZ

122. O orçamento disponibilizado para a Fiocruz na ação de combate ao Coronavírus alcançava, até 3/9/2020, o valor de R\$ 1,19 bilhão para a realização de diversas atividades (sem considerar a quantia de R\$ 1,99 bilhão repassada para a aquisição de insumo farmacêutico ativo e produção de 100 milhões de doses de vacinas para a Covid-19 – Encomenda Tecnológica (Etec) celebrada com a empresa AstraZeneca UK Limited).



123. Além dos montantes orçamentários, a Fiocruz também está realizando atividades relacionadas à Covid-19 com recursos advindos de doações diretas de recursos financeiros ou de bens/serviços (até 8/9/2020, essas doações alcançavam o valor aproximado de R\$ 299,3 milhões).

VI.1 Execução Orçamentária

124. Até 28/9/2020 foram empenhados recursos da ordem de R\$ 2,35 bilhões, havendo pagamentos de R\$ 1,98 bilhão. A tabela a seguir apresenta os dez maiores empenhos emitidos pela Fiocruz:

FAVORECIDO	VALOR (R\$)
ASTRAZENECA UK LIMITED	1.284.023.632,94
FIOTEC	78.124.283,29
INSTITUTO DE BIOLOGIA MOLECULAR DO PARANA - IBMP	57.366.272,00
RAC ENGENHARIA E COMERCIO LTDA	56.832.173,94
FIOTEC	50.000.000,00
PERKIN ELMER HEALTH SCIENCES INC	48.402.160,62
NOVA RIO SERVICOS GERAIS LTDA	40.164.727,79
QIAGEN GMBH	34.023.246,48
INSTITUTO DE BIOLOGIA MOLECULAR DO PARANA - IBMP	26.272.896,00
FIOTEC	23.171.741,91
TOTAL:	1.698.381.134,97

125. Em razão da materialidade dos recursos envolvidos e do objeto, optou-se por analisar as contratações da Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec) e do Instituto de Biologia Molecular do Paraná – IBMP (o contrato com a AstraZeneca UK Limited será analisado em tópico específico deste voto).

VI.1.1. Contratações da Fiotec

126. A Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec) trata-se de fundação de apoio da Fiocruz.

127. De acordo com a análise do segundo relatório de acompanhamento, coube à SecexSaúde analisar se houve a contratação direta da fundação para a execução de atividades de rotina administrativa, o que iria de encontro ao disposto no art. 1º, § 3º da Lei 8.958/1994 (que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio), a seguir transcrito:

“§ 3º É vedado o enquadramento no conceito de desenvolvimento institucional, quando financiadas com recursos repassados pelas IFES e demais ICTs às fundações de apoio, de:

I - atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal; e

II - outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada.”

128. Pois bem, foram constadas sete contratações da Fiotec, no valor total de R\$ 385.910.841,01, consoante exposto no relatório que antecede este voto.

129. A contratação de maior materialidade, com valor previsto de R\$ 149.933.673,47, teve por objeto a execução de “ações emergenciais para enfrentamento da Pandemia da Doença Causada pela Covid-19.”

130. Consoante exposto pela unidade técnica, as metas do contrato objetivam a operacionalização do centro hospitalar e das centrais analíticas, bem como a disponibilização de testes de diagnósticos em consonância com as ações de enfrentamento à pandemia. Assim, não se verificou que tenha ocorrido a contratação de serviços de rotina administrativa, vedados pelo §3º do art. 1º da Lei 8.958/1994.

VI.1.2 Contratação do IBMP



131. O Instituto de Biologia Molecular do Paraná – IBMP é uma Instituição Científica e Tecnológica (ICT), criada em 1999 por meio de uma parceria entre a Fiocruz e o Governo do Estado do Paraná. O IBMP atua no desenvolvimento tecnológico, inovação e produção industrial de soluções para a saúde, com destaque para o Sistema Único de Saúde.

132. A contratação do IBMP prevê a produção e disponibilização de 4.000.032 de testes moleculares RT-PCR ao custo unitário de R\$ 52,00 resultando em uma contratação de R\$ 208.001.664,00.

133. Trata-se de insumo de grande relevância no contexto da atual crise de saúde, sendo que o contrato em questão responde por parcela significativa da meta prevista pela Fiocruz de disponibilização de 11.700.000 testes moleculares.

134. Quanto ao preço contratado, a unidade técnica ressaltou que as pesquisas por testes moleculares possuem uma dificuldade intrínseca consistente na descrição dos objetos com diversas particularidades que dificultam a comparabilidade.

135. Com essa ressalva, verificou-se que o Painel Gerencial “Contratações Relacionadas à Covid-19”, desenvolvido pela CGU, apresenta duas contratações com objetos comparáveis ao aqui tratado, sendo obtidos preços unitários de R\$ 140,62 e R\$ 40,00. Assim, considerando o preço unitário de R\$ 52,00 do contrato ora analisado, não se verificou indícios de sobrepreço.

VII. DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS PELOS ENTES FEDERADOS

136. A análise da execução das despesas dos demais entes federativos é fundamental para avaliar se os recursos destinados para o combate à pandemia foram suficientes, se foram direcionados para ações que pudessem contribuir para o enfrentamento da pandemia e se a estratégia que combinou, ao mesmo tempo, centralização e descentralização das aquisições foi efetiva.

137. Contudo, a análise dos recursos executados pelos demais entes federativos é atividade complexa. As transferências transitam por sistemas orçamentários, financeiros e contábeis dos diversos entes federados, sendo que nem todos possuem rubricas que identifiquem os recursos destinados ao combate à pandemia da Covid-19.

138. Em termos finalísticos, a Nota Técnica de 3/4/2020 editada pelo Conasems e o art. 3º da Portaria GM/MS 1.666/2020 definem que os recursos repassados pela União para o enfrentamento da emergência podem ser aplicados em: atenção primária, atenção especializada, vigilância em saúde, assistência farmacêutica, aquisição de suprimentos, insumos e materiais hospitalares, custeio de tratamentos, contratação temporária de pessoal, divulgação de informações à população, bem como na definição de protocolos assistenciais específicos.

139. Assim, pelo fato de as ações de enfrentamento não serem objeto de uma ação orçamentária específica no orçamento dos entes subnacionais, é difícil segregar as transferências para o combate à pandemia das demais transferências ordinárias feitas pelo Fundo Nacional de Saúde.

140. Posto isso, a presente fiscalização levantou a execução dos orçamentos dos entes subnacionais para todas as despesas orçamentárias da fonte “*transferência fundo a fundo de recursos do SUS provenientes do governo federal*”.

141. Como critério para apurar a execução de despesas, utilizou-se o montante empenhado em relação à dotação autorizada, referentes ao terceiro trimestre de 2020 (dados extraídos do Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde – Siops).

142. No geral, constatou-se que os municípios apresentaram maior execução orçamentária do que os estados. A relação entre empenho e dotação atual ficou em aproximadamente 68,3% para municípios e 52,5% para estados.

143. Até o terceiro bimestre, poucos entes subnacionais – 7,4% dos municípios e nenhum estado – tiveram execução superior a 90%, considerando a dotação oriunda de transferências por parte do governo federal. Por outro lado, uma quantidade relevante apresentou índices de execução inferior a 50%, o que pode ser um indício de dificuldades para execução dos orçamentos em saúde durante a pandemia.

144. A tabela a seguir demonstra esses dados (amostra de 2.887 municípios e 13 estados):

Despesa		Empenhado	Liquidado	Pago	Subtotal c/ Emp. > 90%	Subtotal c/ Emp. < 50%
Estados	Corrente	55,1%	39,2%	37,1%	0,0%	53,8%
	Capital	12,3%	2,9%	2,7%	0,0%	92,3%
	Total	52,5%	37,0%	35,1%	0,0%	53,8%
Municípios	Corrente	70,6%	45,9%	42,8%	9,0%	26,1%
	Capital	28,2%	15,2%	13,7%	8,9%	69,5%
	Total	68,3%	44,3%	41,2%	7,4%	30,7%

145. Há de se ressaltar que altos índices de execução não necessariamente indicam efetividade nas ações de atenção à saúde, havendo de se considerar outros fatores, como perfil de gastos de diferentes entes subnacionais, acesso a insumos estratégicos para combate à pandemia, capacidade de gestão, entre outros.

VII.1.

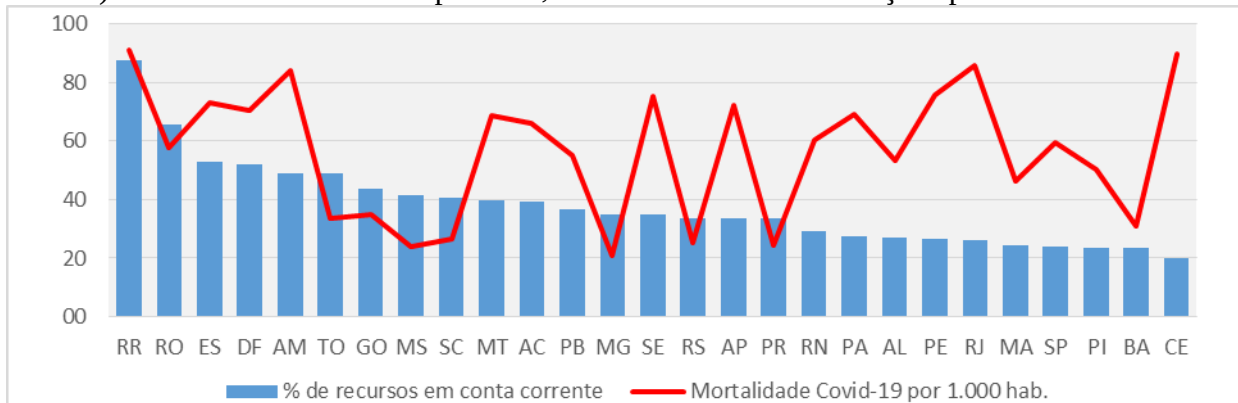
146. A inserção de dados no Siops (Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde) ocorre bimestralmente, o que dificulta uma análise tempestiva dos resultados da aplicação dos recursos repassados. Ademais, como será visto posteriormente neste voto, nem sempre esses prazos são cumpridos.

147. Desta feita, de forma proativa, a SecexSaúde realizou a extração dos valores que foram transferidos a estados, Distrito Federal e municípios, e comparou-se com os saldos bancários das contas correntes para os depósitos do Fundo Nacional de Saúde, mantidas na Caixa Econômica Federal e no Banco do Brasil.

147. Realizada a extração dos dados em 19/8/2020, verificou-se que os entes subnacionais tinham saldos de aproximadamente R\$ 22,1 bilhões, face às transferências recebidas do Fundo Nacional de Saúde de cerca de R\$ 70,8 bilhões (referentes aos recursos do orçamento regular da saúde e aos recursos específicos para o combate à Covid-19). Ou seja, remanesciam nas contas cerca de 31,2% do total de recursos recebidos.

148 Em termos regionais, observa-se grande discrepância entre os entes federados. Enquanto o Estado de Roraima e seus municípios apresentavam aproximadamente 87,5% dos valores recebidos por transferências federais parados em suas contas bancárias, no Ceará (estado e municípios) esse percentual era de 18,2%. No geral, os entes apresentaram um saldo médio de 56,4% em relação às transferências recebidas.

149. Realizando-se um comparativo entre as taxas de mortalidade por Covid-19 por UF (dados de 19/8/2020) e o volume de recursos aplicados, não se identificou correlação aparente.



150. Em tese, poderia ser esperado que os locais que houvessem aplicado mais recursos teriam menores taxas de mortalidade e que aqueles que houvessem aplicado menos recursos teriam índices maiores. Não obstante, os estados com maiores taxas de mortes por 1.000 habitantes naquela data (Roraima e Ceará) apresentaram tendências opostas a respeito, o que pode indicar que outras ações



podem ser mais efetivas para o controle da pandemia (v.g. nível de distanciamento social) do que a mera transferência/execução de recursos.

VIII. DESENVOLVIMENTO DA VACINA

151. A Lei 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, elenca, dentre os instrumentos de estímulo à inovação, a encomenda tecnológica – Etec (art. 19, § 2º-A, inciso V).

152. Com base nesse instituto, órgãos e entidades da administração pública podem contratar instituições públicas ou privadas para a realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador (art. 20 da Lei 10.973/2004).

153. O Decreto 9.245/2017, que instituiu a Política Nacional de Inovação Tecnológica na Saúde, relacionou, dentre os instrumentos estratégicos da política, as encomendas tecnológicas na área da saúde.

154. Risco tecnológico, consoante o Decreto 9.283/2018 (art. 2º, inciso III), que regulamenta a Lei 10.973/2004, é a “possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação” (grifou-se).

155. O art. 24, inciso XXXI, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 3º da Lei 10.973/2004, prevê a dispensa de licitação para contratações voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia.

156. Com base nesse quadro jurídico, em 27/6/2020, o Ministério da Saúde aceitou a proposta de acordo de cooperação para possibilitar o acesso do Brasil à vacina para Covid-19 em desenvolvimento pela Universidade de Oxford do Reino Unido e licenciada ao laboratório AstraZeneca.

157. O extrato de dispensa de licitação da contratação, no valor global de R\$ 1.353.825.601,80, foi publicado no Diário Oficial da União em 15/9/2020. O contrato foi assinado em 8/9/2020.

158. O Ministério da Saúde designou a Fiocruz para a absorção da tecnologia e a produção local da vacina desenvolvida pela Universidade de Oxford.

159. Por certo, como se trata de desenvolvimento de nova tecnologia, os resultados do contrato são incertos, tanto em termos de prazos, quanto de efetividade do produto para os fins a que se destina. Ou seja, ambas as partes contratantes assumem o risco tecnológico de insucesso no desenvolvimento da solução.

160. O art. 28, § 5º, do Decreto 9.283/2018 estabelece que, na hipótese de o projeto ser conduzido nos moldes contratados e os resultados obtidos serem diversos daqueles almejados em função do risco tecnológico, o pagamento obedecerá aos termos estabelecidos no contrato.

161. Com base nessa norma, a cláusula 9.14 do contrato estabelece que:

“Caso os resultados pretendidos sob este Contrato não sejam total ou parcialmente atingidos em virtude do Risco Tecnológico ..., as CONTRATANTES reconhecem e aceitam que ...; (ii) não terão direito ao reembolso de quaisquer valores pagos à CONTRATADA ou valores de impostos, tributos ou taxas.” (grifou-se).

162. Sendo bem sucedido o desenvolvimento do produto, o Laboratório AstraZeneca fornecerá insumo farmacêutico ativo – IFA para a produção de 100,4 milhões de doses de vacinas e a tecnologia necessária para o processo de formulação, envase e rotulagem.

163. Posteriormente, está prevista a celebração de um segundo contrato específico denominado de Contrato de Transferência de Tecnologia (CTT), que estabelecerá a transferência de tecnologia do processo de produção do insumo farmacêutico ativo – IFA. Nesse contrato deverá ser estabelecido os futuros **royalties** a serem pagos ao Laboratório AstraZeneca.

164. Esse Contrato de Transferência de Tecnologia (CTT) está previsto para ser assinado em até noventa dias após a assinatura do primeiro contrato firmado com o Laboratório AstraZeneca (cláusula 15.3.2. do contrato da Etec).



VIII.1. Das razões para a escolha da vacina de Oxford/AstraZeneca

165. Consoante o art. 27, § 4º, do Decreto 9.283/2018, na fase prévia à celebração do contrato, a administração pública deverá consultar potenciais contratados para obter informações necessárias à definição da encomenda tecnológica.

166. Assim, foram contatadas dezenove empresas e foi possível avançar em discussões de modelos de negócio com três laboratórios, cujas candidatas a vacinas foram consideradas as mais avançadas no momento específico da interação.

167. Com o avançar dessa prospecção, verificou-se que a vacina da Universidade de Oxford/AstraZeneca era aquela que se encontrava em estágio mais avançado, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS).

168. Ademais, a produção dessa vacina se mostrava mais compatível com as instalações existentes no parque produtivo da Fiocruz (unidade de Bio-Manguinhos), demandando menores investimentos para adaptação das instalações.

VIII.2. Dos custos associados ao contrato de encomenda tecnológica

169. O art. 29, § 1º, do Decreto 9.283/2018 dispõe que a administração pública poderá utilizar diferentes modalidades de remuneração para compartilhar o risco tecnológico e contornar a dificuldade de estimar os custos de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

170. O contrato assinado entre a Fiocruz e o laboratório AstraZeneca prevê a remuneração por preço fixo, a qual, segundo o art. 29, § 3º, do Decreto 9.283/2018, é utilizada quando o risco tecnológico é baixo e em situações nas quais é possível antever, com nível razoável de confiança, os reais custos da encomenda.

171. Assim, a cláusula nona do contrato estabeleceu que o valor da contraprestação devida pela instituição brasileira ao laboratório é de US\$ 188.000.000,00, sendo US\$ 163.000.000,00 para o fornecimento do IFA e US\$ 25.000.000,00 para a transferência do conhecimento preexistente relativo ao escalonamento industrial para a produção da vacina (esses valores são líquidos de impostos, pois estes são de responsabilidade da Fiocruz, de forma que o valor total da contratação é de US\$ 250.666.667,00).

172. Segundo a Fiocruz, a estimativa de custos para a produção do IFA foi realizada com base em premissas e experiência com outros produtos e com informações disponíveis no cenário internacional. A entidade citou as seguintes fontes (peça 166):

- no acordo firmado entre a AstraZeneca e a **Coalition for Epidemic Preparedness (CEPI)** para assegurar 300 milhões de doses da vacina para países de baixa e média renda, o montante divulgado foi de US\$ 750 milhões, ou seja, em torno de US\$ 2,50 a dose;

- no acordo com França, Alemanha, Holanda e Itália no âmbito do **Europe's Inclusive Vaccines Alliance**, foram previstas 300 milhões de doses no valor total de US\$ 843 milhões, ou seja, aproximadamente US\$ 2,80 a dose;

- no acordo firmado com a **Biomedical Advanced Research and Development Authority** dos Estados Unidos foi acordado o fornecimento de 300 milhões de doses no valor total de US\$ 1,20 bilhão ou US\$ 4,00 por dose.

173. Por certo, somente uma análise pormenorizada de cada um desses contratos permitiria uma comparação adequada dos valores praticados em cada avença. Não se sabe, por exemplo, se essas avenças incluem somente o fornecimento do IFA, como no caso do contrato com a Fiocruz, ou da vacina acabada.

174. Entretanto é fato que os valores praticados pelo laboratório AstraZeneca com outras instituições indicam uma faixa de preço de US\$2,50 a US\$ 4,00 por dose de vacina.

175. Assim, como no presente caso o custo unitário da dose encontra-se em US\$ 2,51 (valor total do contrato – US\$ 250 milhões – dividido pelo número de doses a serem fornecidas – 100 milhões), não se vislumbra questionamentos quanto ao preço praticado.

VIII.3 Capacidade de produção de Bio-Manguinhos

176. Bio-Manguinhos é a unidade da Fundação Oswaldo Cruz responsável por pesquisa, inovação, desenvolvimento tecnológico e pela produção de vacinas, reativos e biofármacos voltados para atender prioritariamente às demandas da saúde pública nacional.

177. Para a implementação do processo produtivo da vacina, a unidade estimou em R\$ 542 milhões os recursos para custeio e R\$ 99 milhões os recursos para investimentos (aquisição de equipamentos, e adequação de instalações) (recursos estimados com base numa taxa de dólar à R\$ 5,40) (peça 166, p. 3).

178. Consoante exposto no relatório, Bio-Manguinhos tem capacidade para produzir cerca de 150 milhões de doses de vacinas bacterianas e virais por ano.

179. Questionada quanto à ampliação da capacidade para produção de 40 milhões de doses ao mês da vacina da Covid-19, como anunciado, sem prejudicar as demais ações no âmbito do Programa Nacional de Imunizações (PNI), a Fiocruz respondeu que:

“A capacidade mencionada no site está diretamente ligada ao “mix” de produtos que produzimos atualmente. Essa capacidade pode sofrer variações conforme o tipo de vacina (vírus vivo atenuado, inativada, subunidade etc.) ou do biofármaco; apresentação do produto (líquida, liofilizada, quantidade de doses por frasco, tamanho do frasco, vidro ou bisnaga etc.); pelas características específicas do produto (tempo máximo de envasamento após a formulação, tempo de limpeza necessária da linha e das instalações etc.). Esses fatores podem determinar uma variação muito grande na capacidade de produção.” (grifou-se).

180. Complementando, a Fiocruz esclarece que a priorização da vacina contra Covid-19 não afetará suas obrigações no âmbito do PNI, pois não haverá desabastecimento de outros produtos em razão da existência de estoques e da pequena demanda por alguns produtos (v.g. vacina contra febre amarela).

VIII.4. Outras iniciativas de produção de vacinas no Brasil

181. O Instituto Butantan e a Sinovac Life Science assinaram, no dia 30/9/2020, contrato que prevê o fornecimento de 60 milhões de doses da vacina Coronavac e a transferência de tecnologia para a produção da vacina pelo Instituto Butantan.

182. Os estados do Paraná e da Bahia firmaram memorandos de entendimento com o Fundo de Investimento Direto da Rússia para ampliar a cooperação técnica sobre a vacina contra a Covid-19 desenvolvida pelo Instituto Nacional de Pesquisa de Epidemiologia e Microbiologia de Gamaleya.

183. Com o advento da Medida Provisória 1.003/2020, foi autorizado que o governo federal aderisse, por meio de investimentos de R\$ 2,5 bilhões, ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 - **Covax Facility**, programa liderado pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

184. Esse acordo permitirá ao Brasil o acesso a nove vacinas em desenvolvimento, com a ulterior possibilidade de adquirir vacinas que tenham sua eficácia comprovada (previsão de adquirir 42 milhões de doses suficiente para a cobertura de 10% da população brasileira – 21 milhões de pessoas, considerando duas doses por pessoa).

185. A respeito das múltiplas iniciativas para a busca pela vacina, vale considerar que mesmo que todas sejam bem sucedidas, não está garantida a cobertura vacinal de 100% da população brasileira no curto prazo, pois os números envolvidos, associados à incerteza de doses necessárias para se atingir o efeito imunizante, não permitem essa conclusão.

186. Ademais, em um cenário de incertezas e riscos, a atuação em mais de uma frente permite vislumbrar maiores probabilidades de se ter uma vacina disponível para a população brasileira em curto prazo, mesmo que restrita para determinados setores da população.

187. Assim, acompanho a proposta da unidade técnica para que seja dada a devida transparência às tratativas do Ministério da Saúde para a incorporação dos produtos no Programa Nacional de Imunizações.

188. Outrossim, cabe registrar que, em 15/10/2020, o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Saúde – Conass solicitou ao Ministério da Saúde (Ofício Conass 378/2020) “a adoção das medidas necessárias e imediatas para incorporação ao Programa Nacional de Imunização – PNI das



vacinas para COVID-19 produzidas pelo Instituto Butantan, em parceria com a empresa farmacêutica Sinovac Life Science, assim como a de quaisquer outras vacinas produzidas e testadas por outras indústrias, que possuam condições de eficácia, segurança e produção disponível para iniciar a vacinação da população brasileira no mês de janeiro de 2021, ou no menor espaço temporal possível.”

189. Trata-se, sem dúvida em matéria de suma importância, cabendo a esta Corte acompanhar a questão sob a ótica da indisponibilidade do interesse público e de acordo com os princípios da legalidade, legitimidade e efetividade.

IX. DADOS SOBRE A EVOLUÇÃO DA DOENÇA APRESENTADOS PELOS ENTES FEDERADOS

190. O principal sistema de vigilância em saúde do Brasil é o Sistema de Informações de Agravos e Notificação (Sinan), desenvolvido na década de 1990 com o objetivo de fornecer informações sobre o perfil de morbidade em todo o território nacional.

191. Com o advento da pandemia de Covid-19, foi instituído novo sistema de vigilância, denominado e-SUS VE (Vigilância Epidemiológica), também chamado e-SUS Notifica (notifica.saude.gov.br) (Portarias GM/MS 758/2020 e 1.792/2020).

192. O sistema possibilita a obtenção de informações detalhadas sobre os pacientes infectados, como idade, sintomas e data de seu início, data de confirmação do diagnóstico, condições preexistentes, unidade em que foi atendido, bem como o endereço de residência do paciente e a evolução do caso.

193. De forma a verificar a fidedignidade dos dados inseridos no sistema, a presente fiscalização buscou comparar a quantidade de casos confirmados de Covid-19 informados pelas Secretarias de Saúde com aqueles registrados no e-SUS VE. No geral, observou-se que:

- oito estados e o Distrito Federal apresentaram índices de alimentação do e-SUS VE inferiores a 90%;

- treze estados apresentaram índices que oscilaram entre 90% a 110%;

- cinco estados apresentaram índices superiores a 110%.

194. Em termos nacionais, na data de extração dos dados, havia 4.382.263 casos de Covid-19 confirmados pelas Secretarias Estaduais de Saúde, e 4.023.115 registrados no sistema e-SUS VE (91,8% dos reportados).

195. Percentuais menores que 100% tendem a indicar subnotificação de casos registrados no subsistema do e-SUS. Já percentuais maiores que 100% podem identificar subnotificação de casos informados pelas Secretarias Estaduais de Saúde ou possíveis duplicidades de registros no e-SUS VE/Notifica.

196. Dessa forma, acolho a proposta da unidade técnica, para recomendar ao Ministério da Saúde que se articule junto aos conselhos de saúde, responsáveis pelo controle da execução da política de saúde na instância correspondente (art. 1º, § 2º, da Lei 8.142/1990), para realçar a importância de se efetuar o devido registro no sistema e-SUS VE/Notifica.

X. TRANSPARÊNCIA

X.1 Contratações

197. Todas as contratações realizadas com base na Lei 13.979/2020 devem ser disponibilizadas, no prazo máximo de cinco dias úteis, contados da realização do ato, em página oficial específica na internet (art. 4º, § 2º Lei 13.979/2020, com a redação conferida pela Lei 14.023/2020, de 8/7/2020).

198. Ademais, consoante o mencionado dispositivo legal, devem ser também disponibilizadas na internet as seguintes informações:

I – o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato;

II – a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação;

III – o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista;

IV – as informações sobre eventuais aditivos contratuais;

V – a quantidade entregue em cada unidade da Federação durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços;

VI – as atas de registros de preços das quais a contratação se origine.”

199. Em consulta às informações disponibilizadas, em 29/9/2020, verificou-se que o Ministério da Saúde e a Fiocruz não inseriram todas as informações exigidas pela Lei 13.979/2020.

200. Assim, acompanho a proposta da unidade técnica no sentido de ser efetuada determinação para que a falha seja sanada.

X.2. Registro da execução de despesas pelos entes subnacionais no Siops

201. O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – Siops, disponibilizado pela internet, é um instrumento que tem por objetivo apurar as receitas totais e os gastos em ações e serviços públicos de saúde.

202. O sistema foi instituído pelo art. 39, § 1º, da Lei Complementar 141/2012 – que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde.

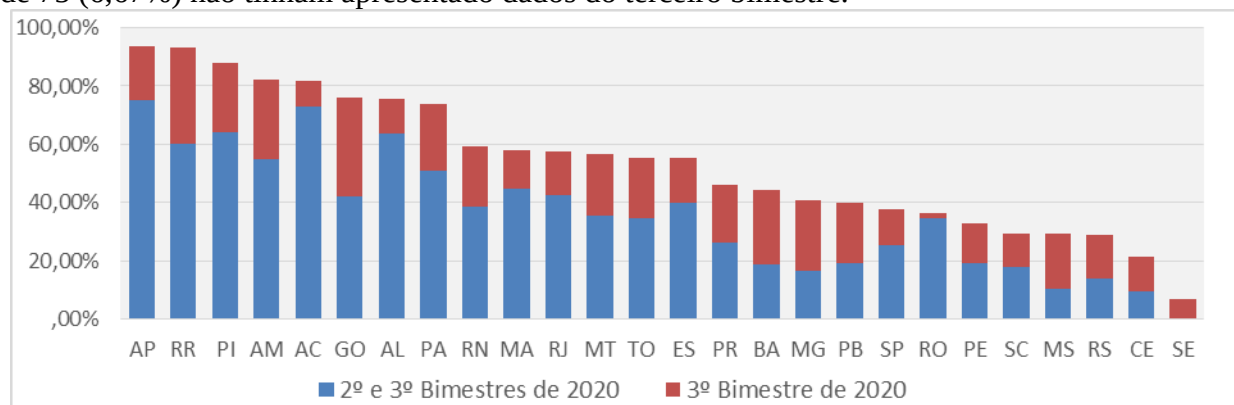
203. Sua manutenção fica a cargo do Departamento de Informática do SUS – Datasus e cada ente federado é responsável por inserir os respectivos dados no sistema, de acordo com os dados contábeis ou as informações dos relatórios e demonstrativos de execução orçamentária e financeira dos governos estaduais e municipais.

204. De acordo com o art. 12 e 15 da Portaria GM/MS 53/2013 do Ministério da Saúde, os entes subnacionais devem transmitir os dados sobre receitas totais e despesas com ações e serviços públicos de saúde para o Siops em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

205. Analisando a tempestividade no preenchimento dos dados, a unidade técnica constatou, em 19/8/2020, que mais de quinze dias após a data limite para a apresentação dos dados, treze dos 27 estados (considerando o DF) e 2.570 dos 5.569 municípios, não os tinham apresentado.

206. Mesmo para dados do segundo bimestre de 2020, que já deveriam ter sido apresentados há mais de dois meses, 1.516 municípios, cinco estados, além do Distrito Federal, não haviam fornecido as informações à época da verificação pela equipe de fiscalização.

207. No que concerne aos municípios, consoante gráfico abaixo, mais de 80% dos situados nos estados do Amapá, Roraima, Piauí, Amazonas e Acre não tinham dados de execução orçamentária para o terceiro bimestre informados até 19/8/2020. Por outro lado, os municípios do estado de Sergipe apresentaram índices elevados de informações sobre execução orçamentária no Siops – todos os municípios apresentaram dados para o segundo bimestre de 2020, e apenas cinco municípios de um total de 75 (6,67%) não tinham apresentado dados do terceiro bimestre.



208. Cabe registrar que o descumprimento das obrigações referentes ao Siops implica a suspensão transferências voluntárias entre os entes da Federação, nos termos art. 39, § 6º, da Lei Complementar 141/2012.



209. Em complemento, o art. 19 da Portaria GM/MS 53/2013 considera esse descumprimento uma presunção de não aplicação dos percentuais mínimos exigidos constitucionalmente em ações e serviços públicos de saúde.

210. Desta feita, acompanho a proposta de determinação ao Ministério da Saúde para que tenha uma postura mais ativa a respeito, quer divulgando os entes subnacionais que não estejam cumprindo a norma quer dando ciência do fato aos tribunais de contas estaduais e aos conselhos de saúde.

211. Considerando que o Siops não apresenta informações em tempo real, concordo com a unidade técnica quando propõe solicitar ao Ministério da Saúde que, em sessenta dias, elabore um plano de ação para o aperfeiçoamento do sistema.

X.3. PAINEL DE LEITOS

212. Por meio do item 9.3 do Acórdão 1.888/2020-Plenário, recomendou-se ao Ministério da Saúde que disponibilizasse, em articulação com as demais unidades da federação, no portal Localiza SUS, informações relativas à taxa de ocupação de leitos de enfermaria e de leitos de UTI, de acordo com a sua destinação – para tratamento de Covid-19 e para tratamento das demais enfermidades.

213. Em consulta ao painel de monitoramento (gestaoleitos.saude.gov.br), em 7/9/2020, a unidade técnica afirmou ter sido possível consultar a taxa de ocupação de leitos, de forma que cabe considerar cumprida a recomendação.

X.4. Alterações realizadas nas bases de dados

214. Mediante o item 9.3 do Acórdão 2.092/2020-Plenário, foi solicitado à SecexSaúde que avaliasse a conveniência de recomendar ao Ministério da Saúde que passasse a documentar e tornar públicas todas as alterações realizadas nas bases de dados relativas aos sistemas que tratam das informações relativas à Covid-19, com vistas a facilitar a sincronização e a troca de informações com os demais órgãos públicos de outras esferas de governo.

215. A respeito, existem dois sistemas principais:

- o Sistema de Informação da Vigilância Epidemiológica (Sivep), para acompanhar casos da Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG), incorporando a vigilância para casos de Covid-19; e
- o e-SUS VE (Vigilância Epidemiológica)/ Notifica, para o registro dos casos de síndrome gripal suspeitos ou confirmados de Covid-19.

216. Consoante exposto pela unidade técnica, esses dois sistemas possuem dados públicos de dicionários de dados e fichas de notificação, com respectivas datas de criação, datas de atualização dos dados e dos metadados, formato, licença identidade do pacote e de revisão, fluxo de atividades, área responsável, frequência de atualização, cobertura e granularidade, dentre outras variáveis.

217. A unidade técnica, entretanto, bem apontou que o Ministério da Saúde pode aperfeiçoar as ferramentas de documentação da estrutura da base de dados, incorporando, por exemplo, versões antigas de dicionários de dados e os códigos que foram utilizados para sua atualização, de modo a atender as diretrizes constantes do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) 2019-2021 e da Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (PNIIS), constante do Anexo XLII da Portaria de Consolidação GM/MS 2/2017.

218. Acolho, então, a proposta de ciência a respeito.

XI. POLÍTICA DE TESTAGEM

219. A Coordenação-Geral de Laboratórios de Saúde Pública do Ministério da Saúde – CGLAB é responsável por coordenar a Rede Nacional de Laboratórios de Saúde Pública (RNLSP), a qual é integrada pelos laboratórios centrais de saúde pública – LACEN, localizados nos 26 estados e no Distrito Federal (peça 171).

220. A coordenação é a responsável pela aquisição e distribuição de insumos laboratoriais estratégicos aos 27 laboratórios centrais, cabendo a estes a distribuição interna em cada Unidade da Federação. Nessa linha,

221. Nessa linha, a coordenação está adquirindo, para posterior distribuição, 24 milhões de testes moleculares de RT-qPCR para detecção de Covid-19, os quais buscam a identificação da presença de fragmentos genéticos do vírus em secreções respiratórias. Além, disso foi iniciado o processo de

aquisição de 25 milhões de **swabs** (haste flexível especial) e de 24 milhões de tubos, utilizados para coleta de amostras de material para testes.

222. A previsão é que esses testes sejam realizados até janeiro de 2021, sendo previstos o dispêndio de R\$ 1.900.724.642,67 para a aquisição dos produtos.

223. Acerca da estratégia do programa de testagem, a unidade técnica fez as seguintes considerações “*as informações apresentadas pelo Ministério não permitem vislumbrar como foi definido o quantitativo de testes a ser realizado, quais os objetivos do Ministério com a realização dessa quantidade de testes, se as aquisições de insumos e o prazo de entrega definidos nos contratos são compatíveis com o prazo para realização dos testes, critérios para distribuição dos testes e priorização de Estados e Municípios a serem atendidos.” (grifou-se).*

224. A respeito, verifico, da documentação encaminhada pelo Ministério da Saúde, que as ações de testagem são direcionadas pela demanda dos entes subnacionais. Ou seja, a pasta ministerial age como suporte às demandas regionais, sem que tenha havido um prévio planejamento centralizado. Nesse sentido, assim se manifestou o órgão (peça 156, p. 3):

“A solicitação é encaminhada pelo Laboratório Central de Saúde Pública (LACEN), através do Sistema de Insumos Estratégicos (SIES) (ferramenta WEB para gestão, análise, controle e movimentação dos insumos/kits diagnósticos)

Toda e qualquer movimentação dos insumos utilizados no programa COVID-19 são, obrigatoriamente, realizadas via sistema.

Cada laboratório deve ter cadastrado um responsável por sua operação, bem como deve haver um representante em nível regional, que deve fazer análise, programação e solicitações aos níveis hierárquicos imediatamente superiores.

A autorização dos pedidos no sistema é realizada pelo setor técnico da CGLAB [Ministério da Saúde].”

225. A ausência de uniformidade da realização de testes nas Unidades da Federação também demonstra a ausência de critérios para sua aplicação.

226. Consoante dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: PNAD COVID19, de agosto de 2020: “*a Unidade da Federação com o maior percentual de testes realizados foi o Distrito Federal (19,4%), seguida por Piauí (14,4%) e Roraima (12,0%). Por outro lado, Pernambuco registrou o menor percentual (5,8%), seguido por Acre (6,0%) e Minas Gerais (6,1%).*”

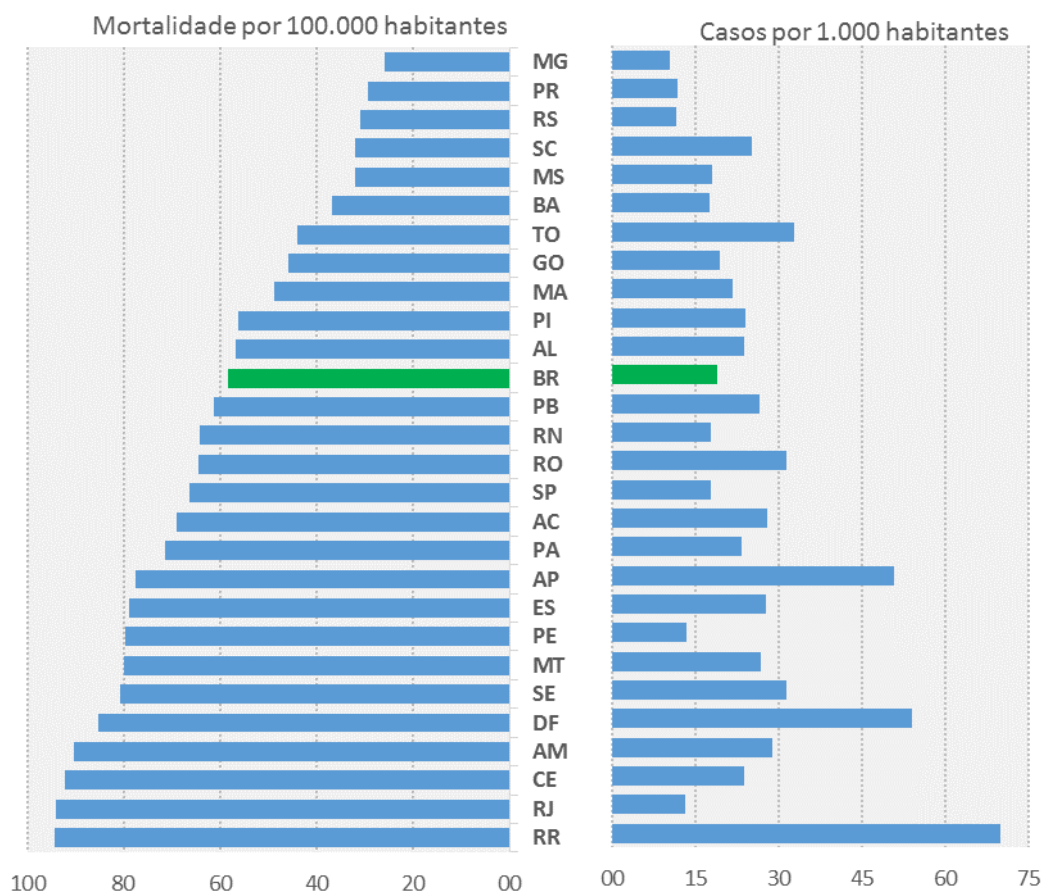
227. Desta feita, entendo pertinente a realização de determinação ao Ministério da Saúde que estabeleça uma política de testagem de forma a dar maior eficiência aos gastos efetuados com tal destinação e permitir um adequado direcionamento dos esforços de contenção da pandemia.

XI.1. Subnotificação por ausência de diagnóstico

228. Um indicador que pode retratar a falta de testagem adequada da população é a comparação entre taxa de mortalidade por Covid-19, em termos populacionais, com as taxas de casos confirmados da doença.

229. É de se esperar que as localidades com maiores taxas de mortalidade tenham mais pessoas infectadas (e por consequência mais casos confirmados). Por dedução, as territorialidades onde a mortalidade é menor tendem a ter menos casos confirmados.

230. Entretanto, consoante o gráfico abaixo, que trata dos estados e do Distrito Federal, essa correlação nem sempre é verificada.



231. O Rio de Janeiro, por exemplo, apresentou a segunda maior taxa de mortalidade por Covid-19, mas tem a quarta menor taxa de casos confirmados. Santa Catarina possui a quarta menor taxa de mortalidade e possui taxa de casos confirmados superior às taxas de quinze outros estados.

232. A capacidade de testagem da população de cada ente da Federação é um fator que claramente explicaria as discrepâncias entre o número de casos confirmados e o de óbitos.

233. De qualquer forma, análises mais aprofundadas sobre essas discrepâncias tendem a ser realizadas em futuros ciclos do acompanhamento.

XII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

234. Desde o primeiro ciclo do acompanhamento, restou claro que a atuação do TCU tem por objetivo contribuir para aprimorar a atuação do Ministério da Saúde neste momento de emergência de saúde pública.

235. Nessa linha, já foram proferidos dois acórdãos com propostas para que as ações realizadas pela pasta ministerial sejam aprimoradas no tocante à legalidade, transparência, eficácia e economicidade.

236. A resposta do Ministério da Saúde em relação a essas propostas vêm sendo positivas. Verifica-se um genuíno esforço da pasta em atendê-las, com destaque para aqueles referentes à governança, transparência, ações orçamentárias e elaboração de estratégias de ação.

237. Não olvido ser difícil a atuação do Ministério da Saúde que deve tentar conciliar ações de curtíssimo prazo (v.g. distribuição de medicamentos em regime de urgência), com outras com resultados de curto ou médio prazo, como, em regra, são aquelas objeto de ação do TCU.

238. Como exemplo de ações com resultados a médio prazo, destaco aquelas referentes à disponibilização da vacina contra a Covid-19. A elaboração de contratos de fornecimento de insumos (IFA) de forma simultânea com as adaptações das instalações da Bio-Manguinhos para a produção da vacina, demonstra a adoção de uma estratégia adequada de planejamento que deverá colocar o Brasil

em posição de igualdade com as principais nações do planeta no tocante à distribuição da vacina à população brasileira.

239. Por outro lado, a par de avaliações de conformidade ou governança, é essencial que se analise a eficácia das medidas adotadas.

240. Por se tratar de um evento singular, não há precedentes no País para que deles se possa extrair algum indicador válido para se avaliar os resultados dos procedimentos até então adotados.

241. Contudo, como se trata de um evento global, entendo válido efetuar comparações com outras nações para se avaliar o desenvolvimento da pandemia no Brasil.

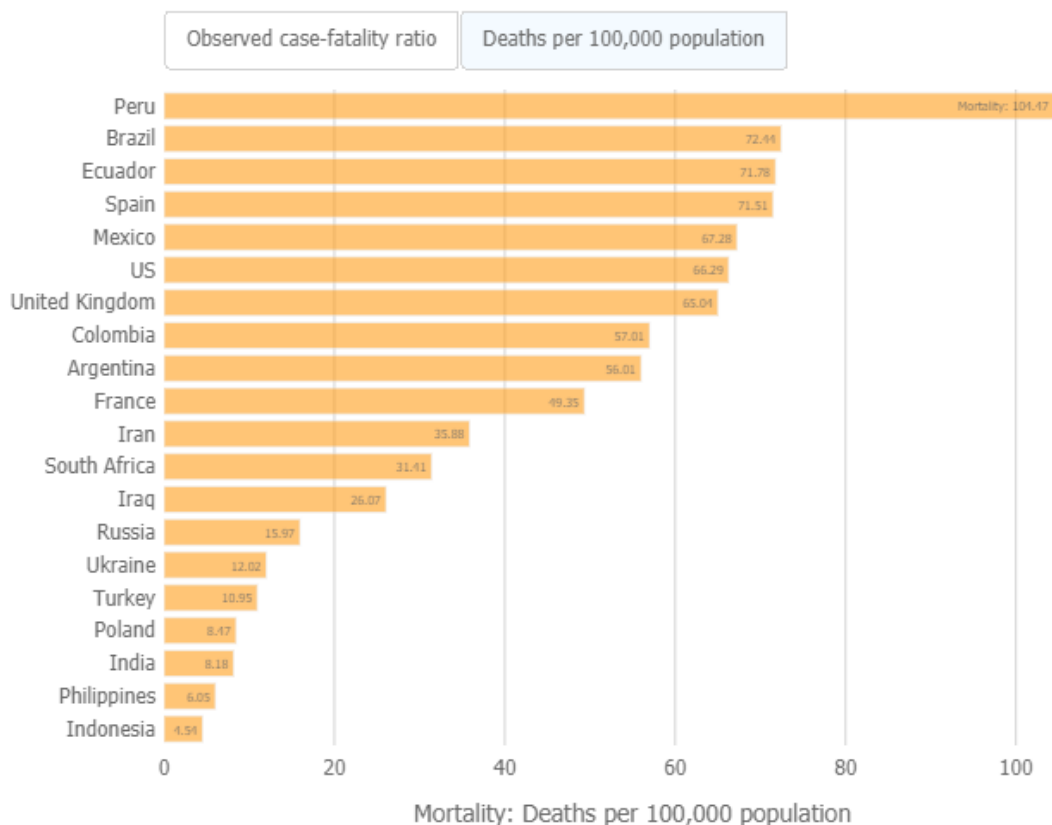
242. Ora, o foco das ações de saúde é mitigar os efeitos da doença sobre a população. Para tanto, existem dois indicadores óbvios: o número de contaminados e o número de óbitos (sempre considerando os valores **per capita**, para não incorrer em evidentes erros estatísticos e distorções ao se comparar valores absolutos para nações de dimensões diversas).

243. O número de infectados, entretanto, não é um parâmetro válido de comparação, pois não há uma padronização entre os países acerca da testagem dos indivíduos. Locais com maior eficiência de testagem contabilizarão mais pessoas infectadas do que aqueles que fizerem poucas testagens, sem que isso permita concluir que o primeiro tenha sido mais afetado pela pandemia.

244. No decorrer deste voto, mostrou-se que, mesmo no âmbito inter-regional, há significativas diferenças nas taxas de testagem, demonstrando a dificuldade em se considerar o número de doentes confirmados como parâmetro.

245. Assim, por ser um fator de maior objetividade, a taxa de óbitos acaba por ser um parâmetro válido de comparação.

246. O gráfico abaixo demonstra uma situação altamente desconfortável do Brasil quando comparado com outros países:



Fonte: Johns Hopkins University and Medicine. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>>. Acesso em 15/10/2020.

(a) dados referentes aos 20 países mais afetados pela Covid-19;

(b) caso se considere de uma forma geral os países com mais de um milhão de habitantes – tal qual considera o Ministério da Saúde em seus boletins epidemiológicos –, o Brasil ficaria na quarta posição, depois de Peru, Bélgica, e Bolívia)

247. O último boletim epidemiológico do Ministério da Saúde (Boletim 33 – Semana Epidemiológica 20 a 26/9/2020), também indica esses números:

“Em relação ao coeficiente de mortalidade (óbitos por 1 milhão de hab.), o mundo apresentou até o dia 26 de setembro de 2020 uma taxa de 127 óbitos/1 milhão de habitantes.

Dentre os países com população acima de 1 milhão de habitantes, o Peru apresentou o maior coeficiente (972/ 1 milhão hab.), seguido pela Bélgica (861/1 milhão hab.), Brasil (673/1 milhão hab.), Bolívia (668/1 milhão hab.) e Espanha (668/1 milhão hab.)” (grifou-se).

248. Ou seja, o Brasil se encontra entre os países que mais sofreram com a doença consoante o levantamento de mortes **per capita**.

249. Por certo, esses dados representam uma fotografia da situação, a qual pode apresentar alterações com o desenrolar da pandemia pelas nações.

250. Outrossim, cabe destacar que a situação da evolução da doença em cada país repercute fortemente nessas comparações relativas. Países que se apresentam em uma fase mais avançada do desenrolar da pandemia tendem a apresentar números piores do que aqueles em fases iniciais. Somente com o passar do tempo, quando todos os países tiverem passado pela pandemia, poderia ser feita uma avaliação com maior definitividade.

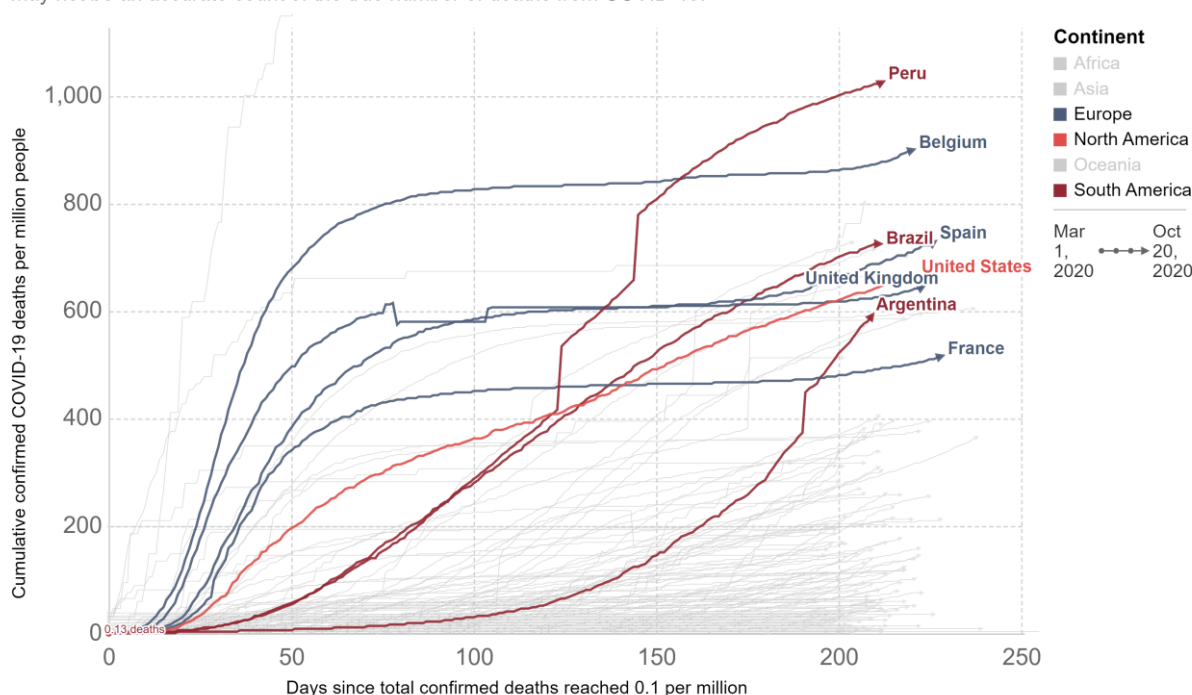
251. Sob esse aspecto, vale observar que o Brasil encontra-se na fase descendente de número de óbitos diários, enquanto outros países vivenciam efeito contrário.

252. Assim, seguindo a tendência temporal do gráfico abaixo, seria de esperar que países como Espanha e Argentina ultrapassem o Brasil em termos de número de óbitos **per capita**.

Cumulative confirmed COVID-19 deaths per million people

Limited testing and challenges in the attribution of the cause of death means that the number of confirmed deaths may not be an accurate count of the true number of deaths from COVID-19.

Our World
in Data



Source: European CDC – Situation Update Worldwide – Last updated 20 October, 10:35 (London time), Our World In Data

CC BY

250. Essa constatação, contudo, não serve para que se deixe de buscar medidas que efetivamente amenizem os efeitos da pandemia, pois a magnitude dos números não permite que se acomode diante da situação. Até porque, em que pese a atual tendência de uma situação mais favorável no Brasil, não se pode destacar o eventual recrudescimento da doença.

251. Nessa linha, entendo que as propostas de determinações acerca da efetivação de uma estratégia de testagem e de comunicação com a população assumem crucial importância para se reverter a presente incômoda posição do Brasil.

252. A ausência de uma política nacional de testagem impede um adequado monitoramento da evolução da doença na sociedade com as consequências daí decorrentes.

253. Primeiro porque não se detém um indicador preciso para o direcionamento dos esforços de contenção da pandemia no território nacional. Segundo porque a população fica sem um norte preciso da evolução da doença em sua localidade, o que impede que os cidadãos adotem posições conscientes quanto ao comportamento a ser adotado (v.g. nível de isolamento social).

254. Some-se a esses tópicos a inexistência de um plano estratégico de comunicação junto à população, a qual acaba por gerar dúvidas quando ao comportamento a ser adotado diante da pandemia em seus diversos momentos de evolução.

255. Outro fator apontado no bem elaborado relatório da unidade técnica foi a falta de uma estratégia de planejamento nacional para o enfrentamento da pandemia.

256. A alta discrepância entre a mortalidade **per capita** verificada entre as Unidades da Federação, demonstrada em gráfico anterior, pode ser um efeito da falta de uma estratégia nacional, na medida em que cada ente subnacional passou a adotar ações próprias de enfrentamento.

257. Por certo, muitos fatores podem contribuir para essa discrepância, como a capacidade hospitalar pré-instalada e os diferentes estágios da pandemia em cada Unidade da Federação.

258. De qualquer forma, por possuir dimensões continentais e população em número muitas vezes superior à da maioria dos países, pode-se analisar os Estados da Federação como se países fossem.

259. Consoante informações do boletim epidemiológico do Ministério da Saúde (Boletim 33 – Semana Epidemiológica 20 a 26/9/2020), quatro Unidades da Federação, caso fossem países independentes, estariam nas primeiras posições do ranking mundial com os piores índices de morte por cem mil habitantes (próximos ou superiores ao Peru, país de pior posição com 97,2 óbitos por 100.000 pessoas) (excluído Roraima por ter menos de um milhão de habitantes):

- Distrito Federal (105,6 óbitos por 100.000 pessoas);
- Rio de Janeiro (105,7 óbitos por 100.000 pessoas);
- Mato Grosso (96 óbitos por 100.000 pessoas); e
- Amazonas (97 óbitos por 100.000 pessoas).

260. Reforço que essa análise comparativa entre os estados é uma análise estática da situação, reflexo, em parte, do estágio da evolução da pandemia em cada ente subnacional. Contudo, não se pode descartar que a ausência de diretrizes nacionais possa ter contribuído para essas discrepâncias, de forma que reforço a necessidade de ações para enfrentar a questão.

261. É verdade que os números atualizados pelo Ministério da Saúde indicam uma amenização dos impactos da doença com redução do número diário de mortes. Entretanto, há de se considerar que o número ainda é elevado, não se podendo afastar a hipótese de que haja um recrudescimento do número de casos e óbitos em função da flexibilização das medidas de isolamento ocorridas nas diversas Unidades da Federação, como está acontecendo em países do continente europeu.

262. Desta feita, entendo que há tempo hábil para que a adoção das medidas propostas na parte dispositiva do acórdão tenham resultado.

XIII. OUTRAS CONSIDERAÇÕES

263. Em relação aos encaminhamentos sugeridos para os processos apensados, acompanho o posicionamento da unidade técnica, de acordo com os entendimentos de mérito explanados no presente voto.

264. Por fim, gostaria de enaltecer o trabalho realizado pela SecexSaúde, nas pessoas dos auditores Vivian Campos da Silva, Fábio Dorneles Vieira de Aquino, Guilherme Manrique Ferreira e



Anna Carolina Lemos Rosal, do diretor Messias Alves Trindade e do secretário Marcelo Chaves Aragão.

265. Diante de todo o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2817/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.575/2020-5.

1.1. Apensos: 026.135/2020-5; 011.651/2020-2; 025.298/2020-8; 028.239/2020-2; 026.904/2020-9

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Antônio Elcio Franco Filho (051.519.268-61); Eduardo Pazuello (734.125.037-20); João Gabbardo dos Reis (223.127.490-68); Luiz Henrique Mandetta (519.421.431-68); Nelson Luiz Sperle Teich (601.981.097-68).

4. Órgãos/Entidades: Fundação Oswaldo Cruz e 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 fiscalização na modalidade acompanhamento, com o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo coronavírus, bem como os atos referentes à execução de despesas públicas,

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

9.1. determinar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de quinze dias contados da ciência desta deliberação:

9.1.1. nos termos do art. 16, inciso VI, da Lei 8.080/1990, elabore plano estratégico detalhado para a viabilização, em especial, das seguintes medidas de comunicação de risco previstas no Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (nível de resposta Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional):

9.1.1.1. informar as medidas a serem adotadas pelos profissionais de diversas áreas e pela população geral;

9.1.1.2. elaborar junto com a área técnica materiais informativos/educativos sobre o novo coronavírus e distribuí-los para a população, profissionais de saúde, jornalistas e formadores de opinião; e

9.1.1.3. disponibilizar peças publicitárias a serem veiculadas nos diversos meios de comunicação;

9.1.2. nos termos do art. 16, inciso VI, da Lei 8.080/1990, elabore plano estratégico detalhado para a viabilização, em especial, das seguintes medidas de gestão e assistência farmacêutica previstas no Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (nível de resposta Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional):

9.1.2.1. garantir e monitorar estoque estratégico de insumos laboratoriais para diagnóstico da infecção humana pelo novo coronavírus COVID-19;

9.1.2.2. garantir e monitorar estoque estratégico de medicamento para o atendimento de casos suspeitos e confirmados para o vírus SARS-COV-2;

9.1.2.3. monitorar o estoque de medicamentos no âmbito federal e estadual;



9.1.2.4 rever e estabelecer logística de controle, distribuição e remanejamento, conforme solicitação a demanda;

9.1.2.5. garantir estoque estratégico de medicamentos para atendimento sintomático dos pacientes.

9.1.3. nos termos do art. 16, inciso VI, da Lei 8.080/1990, elabore política de testagem da Covid-19, estabelecendo, em especial, a quantidade de testes a serem adquiridos, o público alvo, o prazo para o atendimento, a frequência dos testes a serem aplicados aos integrantes do público alvo e os critérios para distribuição de testes entre os entes subnacionais;

9.1.4. nos termos do art. 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020, disponibilize em **site** específico as informações pertinentes a todas as aquisições ou contratações realizadas com base nessa norma legal;

9.1.5. dê publicidade por meio digital dos entes subnacionais que não tenham disponibilizado tempestivamente os dados de execução de despesas em saúde por meio do Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (art. 39 da Lei Complementar 141/2012), bem como dê ciência do fato aos conselhos de saúde responsáveis por fiscalizar os referidos entes, por força do art. 1º, § 2º, da Lei 8.142/1990;

9.1.6. instrua todos os processos de aquisição de insumos estratégicos para saúde no Sistema Eletrônico de Informações SEI/MS, conforme exigido pela Portaria GM/MS 900/2017;

9.2. determinar à Fundação Oswaldo Cruz, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de quinze dias contados da ciência desta deliberação:

9.2.1. nos termos do art. 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020, disponibilize em **site** específico as informações pertinentes a todas as aquisições ou contratações realizadas com base nessa norma legal, inclusive o contrato de Encomenda Tecnológica firmado com o Laboratório AstraZeneca;

9.3. recomendar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que,:

9.3.1. no prazo de trinta dias contados da ciência desta deliberação, avalie a conveniência e a oportunidade de considerar, quando da definição dos recursos a serem transferidos aos entes subnacionais via Fundo Nacional de Saúde, com embasamento no art. 33 da Lei 8.080/1990, o valor já destinado a esses entes por meio de emendas parlamentares aprovadas pelo Poder Legislativo, a fim de garantir o atendimento ao disposto no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal, no art. 35 da Lei 8.080/1990 e no art. 17 da Lei Complementar 141/2012;

9.3.2. no prazo de trinta dias contados da ciência desta deliberação, implemente, no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Saúde, mecanismos de extração gerencial de dados relativos aos recursos transferidos aos entes subnacionais por meio de emendas parlamentares, considerando diretrizes constantes dos incisos I, II, IV e V do art. 3º da Lei 12.527/2011 e o disposto no art. 1.150 da Portaria de Consolidação GM/MS 6/2017;

9.3.3. no prazo de trinta dias contados da ciência desta deliberação, envide esforços junto aos Conselhos de Saúde responsáveis pelo controle da execução da política de saúde na instância correspondente, conforme art. 1º, § 2º, da Lei 8.142/199, para destacar a importância de se efetuar o devido registro no sistema e-SUS VE/Notifica, dando a necessária publicidade à identificação dos entes subnacionais que não o estejam fazendo;

9.3.4. no prazo de quinze dias contados da ciência desta deliberação, dê ampla transparência em seu **site** às iniciativas relativas à vacina da Covid-19 existentes no país, indicando, entre outras informações, qual o papel do Ministério da Saúde em cada iniciativa e as tratativas para incorporação dos produtos no Programa Nacional de Imunizações, nos termos dos arts. 3º e 4º da Lei 6.259/1975 e da Lei 12.527/2011;

9.3.5. no prazo de sessenta dias contados da ciência desta deliberação que elabore em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde e com o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, plano de ação com vistas a possibilitar que o sistema de registro eletrônico centralizado de que trata o art. 39 da Lei Complementar 141/2012 atenda ao disposto no art. 48, § 1º,



incisos II e III, c/c o art. 48-A, incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000, de modo que, sem prejuízo das atuais funcionalidades, possibilite:

9.3.5.1. disponibilização, em tempo real, de dados da execução orçamentária e financeira das receitas e das despesas com ações e serviços públicos em saúde;

9.3.5.2. no que tange às despesas, identificação do bem fornecido ou do serviço prestado, da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, com a identificação do respectivo número de Cadastro de Pessoa Física ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, e, quando for o caso, do procedimento licitatório realizado;

9.3.5.3. no que tange às receitas, todos os lançamentos e recebimentos das unidades gestoras, inclusive referentes a recursos extraordinários.

9.4. recomendar à Fundação Oswaldo Cruz, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que, no prazo de quinze dias contados da ciência desta deliberação:

9.4.1. dê ampla publicidade à Encomenda Tecnológica celebrada com o Laboratório AstraZeneca, observando as diretrizes estabelecidas pelo art. 3º da Lei 12.527/2011;

9.5. dar ciência ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 que:

9.5.1. os critérios de transferências de recursos para enfrentamento da pandemia de Covid-19, constantes do art. 2º da Portaria GM/MS 1.666/2020, não foram apresentados de modo a suficientemente indicar como foi feito o rateio de recursos entre os diversos entes subnacionais, o que impossibilita o controle social sobre as transferências e afronta as diretrizes constantes do art. 3º, incisos I, II, IV e V, da Lei 12.527/2011;

9.5.2. utilizar a incidência de Covid-19 como critério para transferência de recursos, com base em dados declarados pelas Secretarias Estaduais de Saúde, pode incentivar a supernotificação do número de casos da doença, devendo, na medida do possível, serem confirmados os dados apresentados pelos entes subnacionais;

9.5.3. é necessário documentar e tornar públicas todas as alterações realizadas nas bases de dados relativas aos sistemas de informação do Ministério da Saúde, de modo a dar efetividade aos princípios e diretrizes constantes do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério da Saúde e da Política Nacional de Informação e Informática em Saúde.

9.6. considerar atendidas as recomendações constantes dos itens 9.2.1 do Acórdão 1.335/2020-Plenário e 9.3 do Acórdão 1.888/2020-Plenário;

9.7. conhecer a representação objeto do TC 025.298/2020-8, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la improcedente e dar ciência deste acórdão aos representantes;

9.8. considerar a perda do objeto das representações objeto dos TC 026.904/2020-9 e 011.651/2020-2 e dar ciência deste acórdão ao representante;

9.9. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, à Coordenadoria Nacional Finalística do Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 da Procuradoria-Geral da República, aos tribunais de contas dos estados, do município e dos municípios, onde houver.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2817-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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



GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 019.718/2018-7 [Apenso: TC 031.736/2017-3]

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Municípios do Estado do Rio Grande do Norte (167 Municípios)

Responsáveis: Alan Jefferson da Silveira Pinto (061.599.814-39); Anteomar Pereira da Silva (671.368.184-00); Clécio da Câmara Azevedo (308.060.624-87); Jorge Eduardo de Carvalho Bezerra (336.294.984-34); Jose Aracleide de Araujo (664.168.414-87); Jose Marques Fernandes (429.198.514-20); Thales Andre Fernandes (010.692.244-05)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA. PRECATÓRIOS DO EXTINTO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF). MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE. PAGAMENTOS INDEVIDOS DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. DETERMINAÇÃO PARA AUTUAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. VIOLAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR DO TCU. AUDIÊNCIA DE RESPONSÁVEIS. CIÊNCIA AOS DIVERSOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, parte do relatório de fiscalização elaborado pela equipe de auditoria da então Secex/RN (peça 173), cuja proposta foi acolhida pelos dirigentes da unidade técnica:

I. Apresentação

1. A presente fiscalização, autorizada mediante Despacho do Relator, Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar, abrange municípios das Unidades da Federação (MA, PI, CE, RN, PB, PE, SE, AL, BA, PA, AM e MG) que tenham sido contemplados com verbas oriundas de pagamentos da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, tendo como objetivo verificar se os recursos dos precatórios do Fundef foram utilizados exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, se fora observada a vedação a pagamentos de honorários advocatícios com tais recursos, nos moldes preconizados no Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, bem como se fora afastada a subvinculação estabelecida no artigo 22, da Lei 11.494/2007.
2. A elevada materialidade dos recursos envolvidos (aproximadamente **R\$ 95 bilhões, considerando-se o Brasil, sendo R\$ 1.326.421.387,76 no que diz respeito ao Estado do Rio Grande do Norte**) e o risco de desvios dos recursos recebidos pelos Municípios por força dos precatórios do Fundef demandavam uma atuação firme desta Corte de Contas, bem como das Cortes de Contas Estaduais, articulada com os demais Órgãos integrantes da Rede de Controle, a fim de garantir a aplicação dos recursos do Fundef, exclusivamente, em ações da área da educação, como garantido pelo artigo 60, do ADCT, e pelas Leis 9.424/1996 (Fundef) e 11.494/2007 (Fundeb), em cumprimento à determinação inserta nos itens 9.4 e 9.10 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues.
3. Conforme esclarecido pelo Ministro Walton Alencar quando da apreciação do processo TC 005.506/2017-4, referente à representação apresentada em conjunto pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e Ministério Público de Contas do TCE do Maranhão, a utilização de recursos de precatórios do Fundef em fins diversos à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, inclusive pagamentos de honorários advocatícios, consiste em **afrenta à norma legal e constitucional**, devendo ser combatida pelo TCU e pelos demais Órgãos integrantes da Rede de Controle, por meio da conjugação de esforços no sentido do alcance da máxima efetividade no tocante ao ressarcimento dos recursos desviados.



4. Ao alertar sobre a gravidade dos fatos abordados naquele processo, o Ministro Walton Alencar assim se pronunciou, *verbis*:

Em síntese, são gravíssimas as irregularidades tratadas neste processo, uma vez que privam as gerações atuais e futuras do acesso ao ensino qualificado, proporcionado pela União, com a transferência complementar de verbas, em virtude do desvio das verbas constitucionalmente destinadas ao ensino, a pretexto de honorários de advogado e outras aplicações irregulares.

Mediante a presente ação fiscalizatória, coordenada pelas Secretarias do Piauí e Maranhão, com o apoio da SecexEducação, que conta com a participação de 12 Secretarias Regionais, incluindo a Secex/RN (MA, PI, CE, PE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, PA, AM e MG), este Tribunal atua de forma a garantir que os referidos recursos sejam destinados exclusivamente à área de educação, conforme prevê a lei do Fundeb, o que pode vir a contribuir sobremaneira para a melhoria da qualidade educacional nos inúmeros entes municipais.

Sobreleva reiterar que este Tribunal, por meio do Acórdão 1824/2017-Plenário, firmou entendimento no sentido de que tais recursos devem ter aplicação “exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 9.424/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT”, sendo que o pagamento de honorários advocatícios com as mencionadas verbas é “**ilegal, imoral e inconstitucional**, sendo nulos todos os atos que impliquem o desvio dessas verbas da única finalidade que elas podem albergar, a educação”.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

5. Esta auditoria de conformidade, realizada na sistemática de FOC, é decorrente de Despacho de 4/6/2018 do Ministro Walton Alencar (TC 015.426/2018-1), tendo por finalidade avaliar a efetiva aplicação dos recursos objeto dos precatórios do Fundeb junto a mais de 300 municípios dos Estados do MA, PI, CE, PE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, PA, AM e MG, no período compreendido entre 13/08/2018 a 16/11/2018.

6. As razões que motivaram esta auditoria foram:

Risco: a utilização de recursos de precatórios do Fundeb, devidos por força da utilização de metodologia incorreta para fixação do valor mínimo anual por aluno pela União, em fins diversos à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, inclusive pagamentos de honorários advocatícios, consiste em afronta à norma legal e deve ser combatida pelo TCU e pelos demais Órgãos integrantes da Rede de Controle, cabendo registrar que em alguns casos já apurados (MA e PI), constatou-se: a) a celebração de contratos por municípios no Estado do Maranhão e Piauí mediante inexigibilidade de licitação, sem a presença dos requisitos legais autorizadores insculpidos no art. 25 da Lei 8.666/1993, e sem a necessária competitividade; b) pactuação de risco que não estabelece preço certo na contratação e que vincula a remuneração do contratado a um percentual sobre o crédito a ser auferido em desacordo com os arts. 5º, 6º, VIII, e 55, III e V, da Lei 8.666/1993; c) previsão de pagamento do contratado com recursos que possuem destinação vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação de qualidade, em desacordo ao previsto no subitem 9.4.4 do Acórdão 1824/2017-Plenário. Assim, a utilização dos recursos recebidos sem prévia autorização legislativa, com fortes indícios de montagem de procedimentos licitatórios e impropriedades na execução física das obras evidenciam o elevado risco de desvio dos referidos recursos nos municípios beneficiados.

Oportunidade: dar cumprimento à determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário:

9.4. determinar à Segecex que, com o suporte da SecexEducação e das unidades sediadas nos Estados:

9.4.1. identifique todos os estados e municípios beneficiados pela condenação judicial transitada em julgado (ACP 1999.61.00.050616-0 e processos similares) e certifique-se de que os recursos federais foram integralmente recolhidos à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007;



9.4.2. na hipótese de verificar a utilização dos recursos em finalidade distinta da explicitada no item 9.2.2.2 anterior, ou em caso de não recolhimento dos valores à conta do Fundeb, comunique o respectivo ente federativo da necessidade de imediata recomposição dos valores à referida conta;

9.4.3. caso não comprovada a recomposição dos recursos, de que trata o item anterior, na conta do Fundeb, adote as providências cabíveis para a pronta instauração da competente tomada de contas especial, fazendo incluir, no polo passivo das TCEs, além do gestor responsável pelo desvio, o município que tenha sido irregularmente beneficiado pelas despesas irregulares e, quando for o caso, o terceiro irregularmente contratado ou que, de qualquer forma, tenha concorrido para a prática do dano ao Erário;

Em razão da pulverização dos recursos de *precatórios do Fundef* em diversos Estados e Municípios no país, afigura-se apropriada, para a fiscalização dos referidos recursos, a atuação do TCU por meio de *auditoria coordenada com os demais Tribunais de Contas Estaduais ou Tribunal de Contas dos Municípios*, em cada Estado no qual haja previsão de recebimento de recursos de precatórios do Fundef, uma vez que a competência para a fiscalização dos referidos recursos, conforme apontado nos Acórdãos 1824 e 1962/2017-Plenário, é desta Corte de Contas e, de modo concorrente, dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios. A auditoria coordenada possibilitaria, ainda, a ampliação da amostra objeto da auditoria, uma vez que os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, como é sabido, possuem, em quantidade, maior força de trabalho que as Secretarias do TCU nos Estados.

Materialidade: Em decorrência do trânsito em julgado da Ação Civil Pública n. 1999.61.00.050616-0, na qual a União foi condenada a recompor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), em diversos Estados, entre os anos de 1998 a 2006, em virtude da utilização de metodologia incorreta para fixação do valor mínimo anual por aluno (VMAA), que se deu em 1º de julho de 2015, a União adquiriu passivo jurídico no valor total de **R\$ 91.610.990.008,85** [valores atualizados até agosto de 2017].

Relevância: Averiguar se os recursos estão sendo destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação, já que os recursos são decorrentes de precatórios do extinto Fundef, devendo, pois, ser aplicados consoante as normas estabelecidas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que substituiu o Fundef, conforme preconizado no subitem 9.2 do Acórdão 1824/2017-Plenário.

Benefício potencial: Espera-se, por meio da realização desta auditoria com foco na efetiva aplicação dos recursos federais objeto dos precatórios do Fundef, garantir que os referidos recursos sejam destinados exclusivamente à área de educação, conforme prevê a lei do Fundeb, o que pode vir a contribuir decisivamente para a melhoria da qualidade educacional nos inúmeros entes municipais.

II.2. Visão geral do objeto

7. Os recursos do antigo Fundef, atualmente Fundeb, inclusive aqueles referentes à complementação da União, são destinados exclusivamente à manutenção e desenvolvimento da educação básica, nos termos do art. 2º da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996 [no caso do Fundef], e art. 21, da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007 [no caso do Fundeb]. Neste sentido, a utilização de recursos de precatórios do Fundef, devidos por força da utilização de metodologia incorreta para fixação do valor mínimo anual por aluno pela União, em fins diversos à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, inclusive pagamentos de honorários advocatícios, consiste em afronta à norma legal e deve ser combatida pelo TCU e pelos demais Órgãos integrantes da Rede de Controle.

8. O art. 6º da Lei 9.424/1996 definiu o padrão de valor mínimo anual por aluno (VMAA), a fim de que em nenhum município do Brasil o custo unitário por aluno do Ensino Fundamental fosse inferior ao piso do VMAA, conforme segue:

Art. 6º. A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. [revogado pela Lei n. 11.494/2007]



§ 1º. O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II. [revogado pela Lei n. 11.494/2007]

9. Nos municípios em que as receitas que compõem o Fundo não fossem suficientes para alcançar o valor mínimo anual por aluno, a União complementaria com aporte de recursos [complementação da União].

10. Não obstante o disposto no art. 6º da Lei 9.424/1996, a União optou por aplicar, no período de 1998 a 2006, índice de correção monetária sobre os valores repassados ao Fundef em 1997. O descumprimento do dispositivo legal resultou no subdimensionamento do valor mínimo anual por aluno (VMAA) desde janeiro de 1998 até dezembro de 2006.

11. O Ministério Público Federal, por meio da Ação Civil Pública n. 1999.61.00.050616-0, da 19ª Vara Cível da Justiça Federal de São Paulo, buscou o cumprimento do art. 6º, § 1º, da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que criou o Fundef, de modo que a União fosse obrigada a recalculer o valor mínimo anual por aluno (VMAA) para fins de complementação de recursos do Fundo.

12. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região, ao deliberar sobre a referida matéria, por meio de sua Terceira Turma, assim decidiu:

ADMINISTRATIVO – PROCESSUAL CIVIL – EDUCAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – COMPETÊNCIA – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF – COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS PELA UNIÃO – VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA) – MÉDIA NACIONAL – NÃO OCORRÊNCIA DE DANOS MORAIS COLETIVOS – NÃO CABIMENTO DE HONORÁRIOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

1. Ação civil pública em que busca o Ministério Público Federal o cumprimento do art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24.12.96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, de modo que o Governo Federal seja obrigado a recalculer o valor mínimo anual por aluno (VMAA) para fim de complementação de recursos do Fundo.

2. Compete aos juízos de qualquer das capitais do país o conhecimento da ação civil pública de âmbito nacional. Precedente do e. STJ.

3. O Ministério da Educação reconhecia que, embora a média nacional fosse maior, o VMAA anual era estipulado por simples atualização do valor fixado na Lei, sob argumento de que ela própria havia desconsiderado a média nacional apurada nos estudos que levaram à propositura do projeto.

4. Tese de que a média haveria de ser calculada por Estado, surgida a partir de questionamento da legalidade, não resiste à análise lógica e nem à literal e ofende os propósitos constitucionais de criação do Fundo, em especial a diminuição das desigualdades regionais.

5. A estipulação do valor não é ato absolutamente discricionário do Presidente da República. Estando estipulados os critérios de fixação por lei, trata-se de ato vinculado; afrontada a norma legal, ao Judiciário cabe fazer a necessária recomposição.

6. Precedente do e. STJ.

7. Para que se caracterize dano à moral coletiva deve ocorrer ferimento a patrimônio valorativo significativo da sociedade como um todo ou de uma determinada comunidade, bem assim que tenha sido agredido de forma injustificada e repugnável socialmente. Não caracterização pela simples estipulação de valores menores que os efetivamente devidos pela União ao Fundef.

8. Não cabe a estipulação da verba honorária de sucumbência em se tratando de ação ajuizada pelo Ministério Público, nem em favor do fundo previsto no art. 13 da LACP, até porque se destina à remuneração do trabalho do profissional e não a indenização por ato ilícito.

9. Remessa oficial e apelação da União parcialmente providas. Apelação adesiva do MPF improvida.

13. Em decorrência do trânsito em julgado da referida ação, que se deu em 1º de julho de 2015, a União adquiriu passivo jurídico no valor total de R\$ 91.610.990.008,85 [valores atualizados até agosto de 2017], conforme segue:

Ressarcimento do Fundef Devido pela União por UF - 1998 a 2006



Fonte: Ministério Público Federal – Parecer Técnico 123/2017 – Procuradoria da República em São Paulo

Nota: Para fins de elaboração do gráfico foram utilizados apenas os dados referentes à Ação Civil Pública n. 1999.61.00.050616-0, não sendo consideradas outras ações eventualmente ajuizadas pelos municípios.

14. Consoante o quadro acima, no **Rio Grande do Norte, o passivo da União é de R\$ 1.326.421.387,76.**

15. Os municípios beneficiados com a decisão judicial na Ação Civil Pública n. 1999.61.00.050616-0 e em outras de mesmo objeto promoveram [e ainda promovem] contra a União execução que busca o pagamento das diferenças devidas e não repassadas em época própria a título de complementação federal da transferência dos recursos do Fundef, que se dá mediante a inscrição e posterior pagamento de precatórios pela Justiça Federal.

16. Em decisão proferida nos autos da Ação Rescisória n. 5006325-85.2017.4.03.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal – 3ª Região, na qual a União objetiva desconstituir a condenação imposta na Ação Civil Pública 1999.61.00.050616-0, o Exmo. Desembargador Federal Fábio Prieto de Souza concedeu tutela cautelar e suspendeu liminarmente as execuções baseadas nas diferenças do Fundef, conforme segue, “*ipsis litteris*”:

Cumpra aos Prefeitos patrocinar a defesa dos interesses de alunos e professores. Todavia, estão procurando o endividamento bilionário desnecessário, para remunerar escritórios de advocacia.

Por estes fundamentos, concedo a tutela cautelar, para determinar a suspensão da eficácia do v. Acórdão impugnado e, como consequência, de todas as execuções dele derivadas.

17. Impende consignar que as ações de conhecimento (não derivadas da ACP 1999.61.00.050616-0) continuam tramitando normalmente, sem qualquer restrição.

18. O Tribunal de Contas da União, no âmbito do TC 005.506/2017-4, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, considerou inteiramente procedente representação formulada pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e Ministério Público de Contas do Maranhão, acerca de possíveis irregularidades na destinação de verbas oriundas de pagamento de precatórios aos municípios que fazem jus a diferenças na complementação devida pela União, no âmbito do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).



19. No âmbito da aludida representação, este Tribunal proferiu o Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, *verbis*:

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, incisos I e VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la inteiramente procedente;

9.2. firmar os seguintes entendimentos em relação aos recursos federais, decorrentes da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb:

9.2.1. a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos complementares é do Tribunal de Contas da União, ainda que esses pagamentos decorram de sentença judicial, uma vez que são recursos de origem federal;

9.2.2. aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras:

9.2.2.1. recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade; e

9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;

9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;

9.2.4. a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007;

9.3. determinar, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, no prazo de 90 (noventa) dias, crie mecanismos no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) que evidenciem as receitas e as despesas vinculadas à Lei 11.494/2007 oriundas de condenação judicial transitada em julgado (ACP 1999.61.00.050616-0 e processos similares) e institua controles no sistema que permitam a rastreabilidade da aplicação desses recursos, possibilitando, assim, a plena verificação da regular aplicação desses valores;

9.4. determinar à Segecex que, com o suporte da SecexEducação e das unidades sediadas nos Estados:

9.4.1. identifique todos os estados e municípios beneficiados pela condenação judicial transitada em julgado (ACP 1999.61.00.050616-0 e processos similares) e certifique-se de que os recursos federais foram integralmente recolhidos à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007;

9.4.2. na hipótese de verificar a utilização dos recursos em finalidade distinta da explicitada no item 9.2.2.2 anterior, ou em caso de não recolhimento dos valores à conta do Fundeb, comunique o respectivo ente federativo da necessidade de imediata recomposição dos valores à referida conta;

9.4.3. caso não comprovada a recomposição dos recursos, de que trata o item anterior, na conta do Fundeb, adote as providências cabíveis para a pronta instauração da competente tomada de contas especial, fazendo incluir, no polo passivo das TCEs, além do gestor responsável pelo desvio, o município que tenha sido irregularmente beneficiado pelas despesas irregulares e, quando for o caso, o terceiro irregularmente contratado ou que, de qualquer forma, tenha concorrido para a prática do dano ao Erário;



9.5. determinar, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação (MEC), respaldado no art. 30, I, III e IV, da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), que, no prazo de 15 dias, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõe, encaminhe aos estados e municípios que têm direito a recursos provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente a 1998 a 2006, oriundos da ACP 1999.61.00.050616-0, ou de ações similares na esfera judicial ou administrativa, cópia integral desta deliberação, alertando-os de que os recursos de complementação da União de verbas do Fundef, obtidos pela via judicial ou administrativa, devem ser utilizados exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, sob pena de responsabilidade do gestor que lhes conferir outra destinação;

9.6. determinar aos municípios beneficiados pela ACP 1999.61.00.050616-0 que não promovam pagamento de honorários advocatícios com recursos oriundos da complementação da União ao Fundef/Fundeb, bem como não celebrem contratos que contenham, de algum modo, essa obrigação;

9.7. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, aos Tribunais de Contas Estaduais de Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí, bem como aos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, do Ceará e do Pará, informando-os do entendimento acerca da impossibilidade de os recursos transferidos, a título de complementação, da União para o Fundef/Fundeb, comporem o cálculo do mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, expresso no *caput* do art. 212 da Constituição, conforme expresso nas normas de contabilidade pública, em especial no Manual de Demonstrações Financeiras emitido pela STN (Portaria STN 403/2016), bem como, a título de colaboração, aos Tribunais de Contas dos demais Estados da federação;

9.8. encaminhar cópia deste processo, para as finalidades que entenderem cabíveis, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, à Procuradoria da União no Maranhão (PU/MA), ao Ministério Público dos Estados de Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Bahia, Ceará e Pará, ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União, ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal;

9.9. encaminhar, a título de colaboração, cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, aos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais, informando-os de que este Tribunal firmou o entendimento de que, por força do art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, é inconstitucional e ilegal a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios;

9.10. autorizar a Segecex, em conjunto com demais secretarias do Tribunal, a:

9.10.1. compartilhar as informações/documentos necessários à atuação conjunta e coordenada dos órgãos parceiros da Rede de Controle no âmbito de suas esferas de competência, seja cível ou criminal;

9.10.2. realizar, caso necessário, eventuais ações em conjunto, como diligências, fiscalizações e operações visando a obtenção de elementos comprobatórios adicionais e a conjugação de esforços no sentido do alcance da máxima efetividade no tocante ao ressarcimento dos recursos desviados e a correspondente responsabilização dos agentes públicos e terceiros que deram causa aos danos que venham a ser comprovados.

20. A equipe de auditoria contou com a participação de dois Auditores de Controle Externo do TCE/RN, Francisco George da Fonseca (mat. 9.979-1) e Valdson de Araújo Pessoa (mat. 10.131-1, notadamente nas fases de execução e de elaboração do relatório. Juntamente com o coordenador desta fiscalização, os auditores do TCE/RN visitaram treze dos dezessete municípios em que foram expedidos precatórios no RN.

21. Merece registro o grande apoio recebido do TCE/RN nesta fiscalização, seja na fase anterior ao planejamento, contribuindo com a mineração das publicações dos extratos de inexigibilidade de contratação de advogados, seja nas demais fases da auditoria, ressaltando-se a intensa articulação



promovida, antecipadamente, junto aos municípios visitados, que se constituiu em fator determinante para o êxito dos trabalhos de campo. Foram visitados *in loco* os seguintes municípios: **Apodi, Areia Branca, Bom Jesus, Caiçara do Rio do Vento, Doutor Severiano, Jardim de Angicos, Lajes, Major Sales, Nísia Floresta, Poço Branco, São Bento do Trairi, São Tomé e Tangará.**

22. A partir das informações prospectadas em diversos órgãos e em várias bases de dados, foi possível identificar, com razoável grau de certeza, os municípios que haviam sido favorecidos com os recursos dos precatórios até o presente momento, no entanto, é bom realçar que eles representam uma pequena parcela dos precatórios que estão por ser expedidos em favor das demais prefeituras. Neste contexto, tem-se a perspectiva da liberação de mais de R\$ 1,3 bilhão em benefício dos demais 150 municípios do RN.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

23. A presente auditoria teve por objetivo avaliar a efetiva aplicação dos recursos federais objeto de precatórios alusivos às diferenças do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) por parte dos municípios já contemplados.

24. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos dos precatórios do Fundef estão sendo aplicados de acordo com as diretrizes definidas no Acórdão 1824/2017-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria que compõem a matriz de planejamento:

a) Questão 1: Os recursos repassados aos municípios foram depositados em conta bancária do Fundef ou outra conta criada exclusivamente com esse propósito?

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

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

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

d.1) Qual percentual dos recursos recebidos foi utilizado para esse propósito?

d.2) Qual foi a natureza (rubrica) dos pagamentos remuneratórios realizados pelos Municípios?

d.3) Os pagamentos realizados foram destinados a profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício no ano em que a complementação da União foi a menor do devido?

II.4. Metodologia utilizada

25. Os trabalhos foram executados 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), com as Orientações para Auditoria de Conformidade, regulamentadas mediante a Portaria-Adplan 1/2010, e as Orientações para Fiscalização de Orientação Centralizada, aprovadas por meio da Portaria- Adplan 2/2010.

26. Na fase de planejamento foi realizado *workshop* em Brasília, com representantes de todas as equipes das unidades técnicas orientadoras, das unidades executoras da FOC e da SecexEducação, para apresentação e discussão da matriz de planejamento preliminar e dos papéis de trabalho que seriam utilizados no decorrer da fiscalização, com vistas à aplicação dos procedimentos de exame na documentação relativa aos recursos dos precatórios do Fundef.

27. Ainda na fase de planejamento ocorreu um painel de referência em Brasília, que contou com a participação de membros e servidores da AGU, MPF, CGU, CJF, FNDE, TCEs/TCMs, MPEs e MPContas. Na oportunidade, foram apresentadas informações por parte dos representantes de cada instituição e travados debates sobre os subtemas dos “honorários advocatícios” e da “subvinculação” alusivos aos precatórios do Fundef, o que propiciou uma compreensão mais aprofundada acerca da matéria, bem como fomentou a troca de experiências no tocante às atuações específicas de cada instituição.

28. Realizou-se, ainda, painel de achados em São Luís/MA no final da fase de execução, oportunidade na qual as equipes de auditoria do TCU e dos TCE/TCM apresentaram os principais achados apurados, tendo sido discutidas as propostas de encaminhamento relacionadas às irregularidades constatadas.

29. Cabe registrar que, em razão da pulverização dos recursos de precatórios do Fundef em diversos Estados e Municípios no País, entendeu-se apropriada, para a fiscalização da aplicação dos referidos recursos, a atuação do TCU por meio de auditoria coordenada com os demais Tribunais de Contas Estaduais ou Tribunal de Contas dos Municípios, em cada Estado no qual haja previsão de recebimento de recursos de precatórios do Fundef, uma vez que a competência para a fiscalização dos referidos recursos, conforme apontado nos Acórdãos 1824 e 1962/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, é desta Corte de Contas e, de modo concorrente, dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

30. No Estado do Rio Grande do Norte foram detectados dezessete municípios contemplados com recursos dos precatórios, quais sejam: **Apodi, Areia Branca, Bom Jesus, Caiçara do Rio do Vento, Doutor Severiano, Jardim de Angicos, João Câmara, Lajes, Major Sales, Nísia Floresta, Pedro Velho, Poço Branco, Santo Antônio, São Bento do Trairi, São Gonçalo do Amarante, São Tomé e Tangará.**

31. Procedeu-se à análise documental obtida por meio de diligências, bem como trabalho *in loco* na sede dos municípios definidos a partir de amostra, a fim de verificar a correlação das despesas relacionados pelas municipalidades e sua real aplicação. Para a constituição da amostra dos municípios que seriam visitados na fase de execução da auditoria, foram considerados os critérios de materialidade, risco e oportunidade, caracterizada pela ausência ou insuficiência das informações prestadas à distância.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

32. As principais limitações consubstanciaram-se em prospectar informações iniciais acerca dos contratos advocatícios dos municípios para o pleito dos recursos de precatórios do Fundef, bem como os documentos referentes aos precatórios, obtidos a partir da análise dos processos judiciais na Justiça Federal, ressaltando, ainda, a dificuldade na obtenção dos extratos bancários que comprovassem o efetivo pagamento a advogados/escritórios de advocacia com recursos de precatórios do Fundef.

33. Registre-se ainda a grande dificuldade da obtenção de informações por meio de diligência à distância. Muitos dos ofícios encaminhados aos municípios não eram respondidos ou suas respostas eram insuficientes para a realização da análise satisfatória do objeto.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

34. O volume de recursos fiscalizados, quanto aos municípios do Estado do Rio Grande do Norte, alcançou o montante de R\$ 28.938.669,59:

Município	Recursos fiscalizados (R\$)
Apodi	720.739,09
Areia Branca	1.296.109,23
Bom Jesus	1.400.670,83
Caiçara do Rio do Vento	174.291,73
Doutor Severiano	843.939,14
Jardim de Angicos	71.229,31
João Câmara	9.161.021,21
Lajes	1.231.174,62
Major Sales	846.252,26
Nísia Floresta	1.038.133,20
Pedro Velho	1.171.646,79
Poço Branco	2.060.967,50

Santo Antônio	1.029.180,44
São Bento do Trairi	662.529,52
São Gonçalo do Amarante	4.515.773,67
São Tomé	1.212.658,85
Tangará	2.264.822,14

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

35. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a aplicação correta dos recursos dos precatórios do Fundef exclusivamente na função educação do município, o que pode vir a contribuir decisivamente para a melhoria da qualidade educacional nos inúmeros entes municipais, bem como o ressarcimento pelo pagamento de honorários contratuais advocatícios com tais recursos e outras aplicações irregulares.

II.8. Processos conexos

Secex	Processo	Fiscalis
AL	TC 018.180/2018-3	219/2018
AM	TC 018.392/2018-0	228/2018
BA	TC 018.276/2018-0	223/2018
CE	TC 020.125/2018-6	245/2018
MA	TC 033.285/2018-7	357/2018
MG	TC 021.167/2018-4	257/2018
PA	TC 018.221/2018-1	220/2018
PB	TC 020.046/2018-9	244/2018
PE	TC 018.268/2018-8	222/2018
PI	TC 018.130/2018-6	217/2018
SE	TC 030.057/2018-3	373/2018

III. Achados de auditoria

36. Apresentam-se, a seguir, os achados de auditoria oriundos da fiscalização realizada no estado do Rio Grande do Norte, pela Secex/RN, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado (TCE/RN), a partir da aplicação das questões de auditoria constantes da matriz de planejamento.

III.1- Recursos provenientes de precatórios do Fundef não depositados em conta bancária do Fundeb ou outra conta criada exclusivamente com esse propósito.

Critérios

37. De acordo com o item 9.2.2 do Acórdão 1962/2017 – TCU – Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, da Relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, que retificou parcialmente o item 9.2.2.1 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, deve haver o recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, ou outra conta criada exclusivamente com esse propósito, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade.

38. Mediante o Ofício-Circular FNDE-TCU nº 1/2017/Cgfse/Digef-FNDE (TC 031.736.2017-3, peça 3, item 2, b), os municípios do Rio Grande do Norte foram alertados acerca da necessidade de obediência ao procedimento acima descrito (TC 031.736.2017-3, peça 34), em que pese a limpidez da norma prescrita no art. 17 da Lei 11.494/2007.

Situação encontrada

39. Identificou-se a ocorrência de levantamento de precatórios com depósito em conta bancária não específicas nos municípios de Major Sales, São Tomé, São Bento do Trairi, Bom Jesus e Tangará.

Município de Major Sales



40. O depósito do precatório decorrente da conta judicial do Banco do Brasil 3800101241909 (ação judicial 08000749620134058404), no valor de R\$ 106.559,18 (peça 80), foi realizado no dia 27/01/2017, em conta destinada à movimentação de recursos do ICMS (c/c 14723-0, ag. 1165-7, Banco do Brasil; PM MAJOR SALES-ICMS; peça 82, p.1).

Município de São Tomé

41. A Prefeitura Municipal de São Tomé recebeu o valor de R\$ 980.962,13, no dia 1/9/2017, em conta bancária destinada à movimentação da folha de pagamento (c/c 109-1, ag. 0806, da Caixa Econômica Federal, P M SÃO TOMÉ FOPAG). Conforme extrato da conta judicial da Caixa Econômica Federal 1421.005.13258174-7 (peça 125, p. 2), os recursos são debitados no dia 1/9/2017 e creditados na conta corrente 109-1, ag. 0806, da Caixa Econômica Federal (peça 128, p. 1).

Município de São Bento do Trairi

42. Em 26/9/2018, o montante de precatório, no valor de R\$ 539.941,75, foi levantado da conta judicial 4100128314778 (peça 115) e transferido para conta do Banco do Brasil destinada à movimentação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), c/c 5093-8, ag. 701-3, PREF MUN SBT FPM, sendo enviado imediatamente para aplicação em fundo de renda fixa de curto prazo atrelado a essa conta (peça 116, p. 29). Toda a movimentação dos recursos ocorreu por meio da conta mencionada.

43. Ainda, agrava a situação ao se observar que a Prefeitura realizou o depósito de modo irregular, conforme supracitado, **mesmo após recebimento das orientações** do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, parcialmente retificado pelo Acórdão 1962/2017-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, por meio do Ofício-Circular FNDE-TCU nº 1/2017/Cgfs/Digef-FNDE (TC 031.736.2017-3, peça 3, item 2, b), **em 18/10/2017** (TC 031.736.2017-3, peça 34, p. 250).

Município de Bom Jesus

44. O valor de R\$ 1.138.953,50 foi levantado da conta judicial da Caixa Econômica Federal 1421.005.13258460-6 (peça 24, p. 2), em 16/8/2017, e depositado na c/c 71002-0, ag. 2758, da Caixa Econômica Federal, denominada BOM JESUS GABINETE DO PREFEITO. A partir dessa conta, várias transferências foram efetuadas para outras contas (conta de folha de pagamento, contas do Fundeb e conta da secretaria de educação, a exemplo das solicitações de transferência constantes da peça 29, p. 9, p. 12, p. 15, p. 16, p. 37-39).

Município de Tangará

45. O valor de R\$ 1.811.540,54 foi levantado da conta judicial da Caixa Econômica Federal 1421.005.13130132-5 (peça 134, p. 1), em 10/8/2017, e depositado na conta 0806/006/00000065-6, da Caixa Econômica Federal, cujo nome é PM DE TANGARÁ (peça 135, p. 1). Desse montante, na mesma data, R\$ 1.311.540,54 foram enviados para a conta aplicação correspondente e R\$ 500.000,00 foram aplicados em CDB.

Evidências

46. Relacionam-se as seguintes evidências:

- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento de precatórios do Fundef ao município – Município de Major Sales (peça 80);
- Extrato da conta bancária em que houve recebimento de precatórios do Fundef – Município de Major Sales (peça 82, p.1);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento de precatórios do Fundef ao município – Município de São Tomé (peça 125, p. 2);
- Extrato da conta bancária em que houve recebimento de precatórios do Fundef – Município de São Tomé (peça 128, p. 1);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento de precatórios do Fundef ao município – Município de São Bento do Trairi (peça 115);
- Extrato da conta bancária em que houve recebimento de precatórios do Fundef – Município de São Bento do Trairi (116, p. 29);



- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento de precatórios do Fundef ao município – Município de Bom Jesus (peça 24, p. 2);
- Extrato da conta bancária em que houve recebimento de precatórios do Fundef – Município de Bom Jesus (peça 29, p. 9, p. 12, p. 15, p. 16, p. 37-39);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento de precatórios do Fundef ao município – Município de Tangará (peça 134, p. 1);
- Extrato da conta bancária em que houve recebimento de precatórios do Fundef – Município de Tangará (peça 135, p. 1).

Causas

47. As irregularidades identificadas nos municípios relacionados foram ocasionadas pela ausência de observação, por parte dos gestores municipais, quanto aos ditames da legislação que rege o Fundef/Fundeb (art. 17 da Lei 11.494/2007).

Efeitos

48. A irregularidade cometida poderá ter como efeito potencial aplicações dos recursos recebidos a título de precatórios do Fundef em finalidades terminantemente vedadas pela Lei 9.394/1996, em especial, quanto às descritas em seu art. 71.

Responsáveis

Responsáveis	Qualificação	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Thales André Fernandes (CPF 010.692.244-05)	Prefeito Municipal de Major Sales/RN	Depositar recursos de precatórios do Fundef em conta bancária não própria do Fundeb ou não os depositar em conta exclusiva para esse propósito, afrontando-se o art. 17 da Lei 11.494/2007.	O depósito do montante de R\$ 106.559,18, feito no dia 27/01/2017, pela gestão municipal em conta bancária destinada à movimentação de recursos do ICMS (Banco do Brasil; agência 1165-7; conta corrente 14723-0; PM MAJOR SALES-ICMS) ocasionou patente ilegalidade no que tange ao disposto no art. 17 da Lei 11.494/2007.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita do depósito bancário, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação de recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 17 da Lei 11.494/2007. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de depósitos dessa natureza em conta específica, nos termos da Lei 11.494/2007, é de conhecimento geral.
Anteomar Pereira da	Prefeito Municipal de	Depositar recursos de	O depósito do montante de R\$	a) Era plenamente possível identificar a

Silva (CPF 671.368.184-00)	São Tomé/RN	precatórios do Fundef em conta bancária não própria do Fundeb ou não os depositar em conta exclusiva para esse propósito, afrontando-se o art. 17 da Lei 11.494/2007.	980.962,13, realizado pela gestão municipal, no dia 1/9/2017, em conta bancária destinada à movimentação da folha de pagamento (c/c 109-1, ag. 0806, da Caixa Econômica Federal, P M SÃO TOMÉ FOPAG) ocasionou patente ilegalidade no que tange ao disposto no art. 17 da Lei 11.494/2007.	natureza ilícita do depósito bancário, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação de recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 17 da Lei 11.494/2007. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de depósitos dessa natureza em conta específica, nos termos da Lei 11.494/2007, é de conhecimento geral.
José Aracleide de Araújo (CPF 664.168.414-87)	Prefeito Municipal de São Bento do Trairi/RN	Depositar recursos de precatórios do Fundef em conta bancária não própria do Fundeb ou não os depositar em conta exclusiva para esse propósito, afrontando-se o art. 17 da Lei 11.494/2007, bem como os termos dos Acórdãos 1824/2017 e 1962/2017, ambos do Plenário do TCU.	O depósito do montante de R\$ 539.941,75, realizado pela gestão municipal, no dia 26/9/2018, em conta bancária destinada à movimentação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ag. 701-3, c/c 5093-8, PREF MUN SBT FPM, ocasionou patente ilegalidade no que tange ao disposto no art. 17 da Lei 11.494/2007.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita do depósito bancário, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação de recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 17 da Lei 11.494/2007. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de depósitos dessa natureza em conta específica, nos termos da Lei 11.494/2007, é de conhecimento geral. Além disso, a Prefeitura realizou o depósito de modo irregular mesmo após recebimento das

				orientações do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, parcialmente retificado pelo Acórdão 1962/2017-Plenário, por meio do Ofício-Circular FNDE-TCU nº 1/2017/Cgfse/Digef-FNDE, em 18/10/2017.
Clécio da Câmara Azevedo (CPF 308.060.624-87)	Prefeito Municipal de Bom Jesus/RN	Depositar recursos de precatórios do Fundef em conta bancária não própria do Fundeb ou não os depositar em conta exclusiva para esse propósito, afrontando-se o art. 17 da Lei 11.494/2007.	O depósito do montante de R\$ 1.138.953,50, realizado pela gestão municipal, no dia 16/8/2017, na c/c 71002-0, ag. 2758, da Caixa Econômica Federal, denominada BOM JESUS GABINETE DO PREFEITO, ocasionou patente ilegalidade no que tange ao disposto no art. 17 da Lei 11.494/2007.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita do depósito bancário, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação de recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 17 da Lei 11.494/2007. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de depósitos dessa natureza em conta específica, nos termos da Lei 11.494/2007, é de conhecimento geral.
Jorge Eduardo de Carvalho Bezerra (CPF 336.294.984-34)	Prefeito Municipal de Tangará/RN	Depositar recursos de precatórios do Fundef em conta bancária não própria do Fundeb ou não os depositar em conta exclusiva para esse propósito, afrontando-se o art. 17 da Lei 11.494/2007.	O depósito do montante de R\$ 1.811.540,54, realizado pela gestão municipal, no dia 10/8/2017, na conta 0806/006/00000065-6, da Caixa Econômica Federal, cujo nome é PM DE TANGARÁ, ocasionou patente ilegalidade no que tange ao disposto no art. 17 da Lei 11.494/2007.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita do depósito bancário, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação de recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 17 da Lei 11.494/2007. b) Era razoável exigir

				conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de depósitos dessa natureza em conta específica, nos termos da Lei 11.494/2007, é de conhecimento geral.
--	--	--	--	---

Conclusão da equipe de auditoria

49. Os prefeitos municipais de Major Sales, São Tomé, São Bento do Trairi, Bom Jesus e Tangará cometeram irregularidade quando não observaram o disposto no art. 17 da Lei 11.494/2007, não realizando os devidos depósitos de precatórios do Fundef em conta bancária do Fundeb ou outra conta criada exclusivamente com esse propósito, de acordo com o entendimento fixado por este Tribunal no Acórdão 1962/2017 – TCU – Plenário (item 9.2.2.1), Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, devendo-se, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, propor a realização de audiência com os gestores responsáveis, para que, no prazo de quinze dias, apresentem as razões de justificativa pelas irregularidades apontadas.

Proposta de encaminhamento

50. Com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, realizar **audiência** com os Srs. Thales André Fernandes, CPF 010.692.244-05, Prefeito Municipal de Major Sales/RN, Anteomar Pereira da Silva, CPF 671.368.184-00, Prefeito Municipal de São Tomé/RN, José Aracleide de Araújo, CPF 664.168.414-87, Prefeito Municipal de São Bento do Trairi/RN, Clécio da Câmara Azevedo, CPF 308.060.624-87, Prefeito Municipal de Bom Jesus/RN, e Jorge Eduardo de Carvalho Bezerra, CPF 336.294.984-34, Prefeito Municipal de Tangará/RN, todos gestores à época em que os recursos de precatórios do Fundef relativos à complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União foram resgatados em contas bancárias que não atendem aos critérios previstos no art. 17 da Lei 11.494/2007, para que, no prazo de quinze dias, apresentem as razões de justificativa pelas irregularidades apontadas.

III.1.1- Recursos provenientes de precatórios do Fundef, embora inicialmente depositados em contas específicas, foram posteriormente transferidos, parcial ou integralmente, para outras contas do município.

Crítérios

51. De acordo com o item 9.2.2 do Acórdão 1962/2017 – TCU – Plenário, da Relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, que retificou parcialmente o item 9.2.2.1 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, em relação aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, deve haver o “recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, previsto no art. 17 da Lei 11.494/2007, ou outra conta criada exclusivamente com esse propósito, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade”. Portanto, tal recolhimento em conta específica não se trata de mera formalidade, devendo cumprir importante papel no que toca à transparência da aplicação dos recursos nela depositados.

Situação encontrada

52. No Município de Lajes, observou-se o recebimento de dois precatórios do Fundef, sendo que o de maior valor foi depositado em conta específica apenas inicialmente, sendo enviado para outras contas bancárias em momentos posteriores, o que em essência, também desrespeita o art. 17 da Lei 11.494/2007. O segundo precatório foi depositado diretamente em conta bancária não específica.

53. A Prefeitura Municipal de Lajes recebeu, inicialmente, o valor de R\$ 611.258,54 em sua conta do Fundeb (c/c 10636-4, ag. 1088-X, Banco do Brasil), no dia 10/12/2015 (peça 169, p. 28), referente ao precatório 94628-76.2014.4.01.9198 (peça 70). Entretanto, no dia subsequente, esse montante foi transferido para a sua conta movimento, c/c 5069-5, ag. 1088-X, também do Banco do Brasil (peça

169, p. 1), por meio da qual ocorreu a utilização dos recursos, inclusive, conforme relatos colhidos *in loco* a partir da análise de extratos realizada com a consultoria de servidores da municipalidade, tendo esses valores transitado por outras contas da Prefeitura (a exemplo do Fundo de Participação dos Municípios-FPM-, folha de pagamento de servidores, Fundo Municipal de Saúde-FMS- e Fundo Municipal de Educação- FME), não retornando mais para a conta de origem (Fundeb). Uma segunda parcela, no montante de R\$ 378.372,02, também relativa a precatórios do Fundef (precatório 141181-16.2016.4.01.9198, peça 71), ingressou, em 16/08/2017, diretamente na conta movimento da Prefeitura (c/c 5069-5, ag. 1088-X, Banco do Brasil), sendo que toda a movimentação desses valores foi realizada a partir dessa conta (peça 66).

Evidências

54. Relacionam-se as seguintes evidências:

- Documentos diversos – Município de Lajes (peças 70/71 e peça 169, p. 28 e p. 1);
- Extrato da conta c/c 5069-5, ag. 1088-X, Banco do Brasil – Município de Lajes (peça 66).

Causas

55. A irregularidade identificada no município de Lajes foi ocasionada pela ausência de observação, por parte do gestor municipal, quanto aos ditames da legislação que rege o Fundef/Fundeb (art. 17 da Lei 11.494/2007).

Efeitos

56. A irregularidade cometida poderá ter como efeito real ou potencial aplicações desses recursos em finalidades terminantemente vedadas pela Lei 9.394/1996, em especial, quanto às descritas em seu art. 71.

Responsáveis

Responsáveis	Qualificação	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
José Marques Fernandes (CPF 429.198.514-20)	Prefeito Municipal de Lajes/RN	Utilizar contas bancárias diversas para aplicação de recursos de precatórios do Fundef, desrespeitando-se o comando descrito no art. 17 da Lei 11.494/2007.	Os depósitos dos montantes de R\$ 611.258,54 e de R\$ 378.372,02, realizados na conta movimento c/c 5069-5, ag. 1088-X, do Banco do Brasil, respectivamente, a partir de conta específica do Fundeb e a partir de conta judicial de precatório, efetivados pela gestão municipal, nos dias 11/12/2015 e 16/08/2017, ocasionou patente ilegalidade no que tange ao disposto no art. 17 da Lei 11.494/2007.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita do depósito bancário, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação de recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 17 da Lei 11.494/2007. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de depósitos dessa natureza em conta específica, nos termos da Lei 11.494/2007, é



				de conhecimento geral.
--	--	--	--	------------------------

Conclusão da equipe de auditoria

57. Ao realizar os procedimentos verificados, o gestor do Município de Lajes cometeu ilegalidade material, ofendendo-se a essência do que prescreve o art. 17 da Lei 11.494/2007.

Proposta de encaminhamento

58. Com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, realizar **audiência** do Sr. José Marques Fernandes, CPF 429.198.514-20, Prefeito Municipal à época em que os recursos de precatórios do Fundef relativos à complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União foram transferidos para contas bancárias que não atendem aos critérios previstos no art. 17 da Lei 11.494/2007, para que, no prazo de quinze dias, apresente as razões de justificativa pela irregularidade apontada.

III.2- Recursos de precatórios do Fundef utilizados em destinação alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

59. Mediante o Acórdão 1824/2017 – TCU – Plenário– (item 9.2.2.2.), Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, esta Corte firmou o entendimento de que os recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser utilizados exclusivamente na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT, qual seja, na manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, assim consideradas as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

60. Conforme o art. 70 da Lei 9.394/1996, compreendem essas despesas: a) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; c) uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; d) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; e) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; f) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; g) amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; h) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

61. Cumpre salientar que o art. 71 da Lei 9.394/1996 ainda elenca, de forma exaustiva, as despesas que não são consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino. São elas: a) pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; b) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; c) formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; d) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; e) obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; f) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

62. Inobstante a lucidez dos dispositivos legais supracitados, a equipe de fiscalização identificou a execução de despesas irregulares com recursos de precatórios do Fundef nos municípios de **Areia Branca, Bom Jesus, Jardim de Angicos, Lajes, Major Sales, Poço Branco, São Bento do Trairi, São Gonçalo do Amarante, São Tomé e Tangará**. Nos municípios de **Caiçara do Rio do Vento** (peça 34), **João Câmara** (peça 55), **Pedro Velho** (peça 97), e **Santo Antônio** (peça 109) não houve aplicação de recursos uma vez que os precatórios não foram levantados das contas judiciais. A seguir, são descritas as situações encontradas em cada um dos municípios em que ocorreu utilização de recursos.

Município de Apodi

63. Os recursos, da ordem de **R\$ 580.452,43**, foram empregados, em sua quase totalidade (peça 160), para pagamento de folha e seus encargos (INSS e Imposto de Renda), cuja apreciação será formulada no item III.4 desta Instrução. Em 31/10/2018, restou um saldo disponível de R\$ 215.245,57, sendo R\$ 212.634,86 na conta aplicação e R\$ 2.610,71 na conta “principal” durante o mês de novembro (que não havia ainda se encerrado quando da visita *in loco*).

64. O pagamento de tarifas, além de ser cobrado impositivamente pelas instituições bancárias, é irrisório em relação ao montante recebido, razão pela qual compreendemos desnecessário considera-lo como desvio de aplicação. Nas duas tabelas abaixo, elencam-se todas as despesas realizadas com os recursos provenientes dos precatórios do Fundef (peça 14):

Despesas não relacionadas à remuneração de pessoal – Apodi/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
25/10/17 – 25/10/18	Tarifas bancárias	725,60
Total		725,60

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Apodi/RN)

Despesas relacionadas com remuneração de profissionais da educação – Apodi/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
27/12/2017	Folha de pagamento (comp. 12/2017 – 60% prof.)	73.365,66
27/04/2018	Folha de pagamento (comp. 04/2018 – 60% prof.) + 13º salário ¹	83.914,24
	INSS	11.496,81
	IRPF (comp. 04/2018 – 60% prof.)	3.573,89
30/05/2018	Folha de pagamento (comp. 05/2018 – 60% prof.) + 13º salário ²	81.553,91
	INSS	10.255,91
	IRPF (comp. 05/2018 – 60% prof.)	2.509,05
27/06/2018	Folha de pagamento (comp. 06/2018 – 60% prof.) + 13º salário ²	76.599,33
	INSS	10.621,37
	IRPF	2.904,62
30/07/2018	Folha de pagamento (13º salário)	15.678,22
	INSS (13º salário)	2.023,46
Total		374.496,47

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Apodi/RN)

Município de Areia Branca

65. Do montante total recebido, R\$ 863.731,46 (vide tabela abaixo) foram aplicados em consonância com os objetivos previstos no art. 70 da Lei 9.394/96 (peça 161), no entanto, o município não conseguiu comprovar a devida utilização da quantia, no valor de R\$ 174.975,76 (peça 20), relativa à parcela de recursos transferidos para a conta movimento em 17/12/2014 (R\$ 212.607,01 transferidos para PMAB MOVIMENTO – Ag. 3568; c/c 00003-1):

Despesas relacionadas com remuneração de profissionais da educação com encargos –Areia Branca/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
10/12/2014	Folha de pagamento do Fundeb (Retenção IRRF)	31.161,22
17/12/2014	Folha de pagamento do Fundeb (40% - servidores administrativos – comp. 11/2014)	122.465,25
17/12/2014	Folha de pagamento do Fundeb (60% -Professores – comp. 13º sal.)	569.746,03
17/12/2014	Folha de pagamento do Fundeb (40% - servidores administrativos – comp. 13º sal)	140.358,96

¹ O município paga parcela do 13º salário de acordo com o mês de aniversário do servidor.

Total	863.731,46
--------------	-------------------

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Areia Branca/RN)

66. Como tal fato ocorreu antes da ciência dos termos do Acórdão 1824/2017 Plenário (26/10/2017, AR de peça 168, p. 106), Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, deve-se dispensar a audiência do gestor e **determinar** ao Município de Areia Branca/RN, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, do valor indevidamente utilizados, a seguir discriminado, atualizado monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição	Valor (R\$)	Data
Transferência para conta movimento do município	174.975,76	17/12/2014

Município de Bom Jesus

67. A totalidade dos recursos aplicados, R\$ 975.472,41 (peça 29), considerando-se o montante recebido, no valor de **R\$ 1.138.953,50**, foi gasta em consonância com os objetivos previstos no art. 70 da Lei 9.394/96, de modo que, até a data da realização desta auditoria, ainda restavam R\$ 176.492,04 de saldo a ser utilizado.

68. Nas duas tabelas abaixo, elencam-se todas as despesas realizadas com os recursos provenientes dos precatórios do Fundef (peça 29):

Despesas não relacionadas à remuneração de pessoal – Bom Jesus/RN

Data	Despesa	Valor (R\$)
17/10/2018	Aquisição de Combustível	28.810,62
17/10/2018	Aquisição de Material de Expediente	10.731,41
17/10/2018	Peças e serviços (ônibus escolar)	12.855,00
24/10/2018	Locação de Veículos (Transporte Escolar)	7.280,51
Diversas datas	Tarifas Bancárias	543,71
Total		60.221,25

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Bom Jesus/RN)

Despesas relacionadas à remuneração de profissionais da educação com encargos – Bom Jesus/RN

Data	Despesa	Valor (R\$)
08/09/2017	Folha de pagamento do Fundeb (professores contratados temporários – comp. 08/2017)	83.408,86
08/09/2017	Folha de pagamento do Fundeb (terceirizados)	4.187,25
08/09/2017	Folha de pagamento do Fundeb (contribuições Previdenciárias – comp. 08/2017)	12.403,89
20/09/2017	Folha de pagamento do Fundeb (retenção IRRF)	85.391,35
06/10/2017	Folha de pagamento do Fundeb (professores contratados temporários – comp. 09/2017)	91.030,47
30/10/2017	Folha de pagamento (professores-comp.10/2017)	124.109,32
10/11/2017	Folha de pagamento do Fundeb (professores contratados temporários – comp. 10/2017)	95.208,57
17/10/2017	Folha de pagamento do Fundeb (servidores temporários)	17.888,94



11/12/2017	Folha de pagamento do Fundeb (professores e servidores administrativos – comp. 12/2017)	362.037,64
28/12/2017	Folha de pagamento do Fundeb (professores contratados temporários – comp. 12/2017)	39.584,87
Total		915.251,16

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Bom Jesus/RN)

Município de Doutor Severiano

69. A totalidade dos recursos foi aplicada em consonância com os objetivos previstos no art. 70 da Lei 9.394/96. Nas duas tabelas abaixo, elencam-se todas as despesas realizadas com os recursos provenientes dos precatórios do Fundef (peça 43):

Despesas não relacionadas à remuneração de pessoal – Doutor Severiano/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
20/12/2016	Despesa com água	576,96
20/12/2016	Despesa com energia elétrica	2.531,64
21/12/2016	Combustível para transporte escolar	2.607,78
21/12/2016	Combustível para transporte escolar	1.827,79
21/12/2016	Combustível para transporte escolar	4.058,88
21/12/2016	Combustível para transporte escolar	803,99
21/12/2016	Locação de veículos para transporte escolar	7.000,00
21/12/2016	Locação de veículos para transporte escolar	32.201,78
22/12/2016	Locação de veículos para transporte escolar	165.000,00
23/12/2016	Aquisição de material de expediente	3.612,54
23/12/2016	Aquisição de material de expediente	1.951,10
30/12/2016	Remoção de entulhos das escolas	3.600,00
	Tarifas bancárias pagas em datas diversas	661,12
Total		226.433,58

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Doutor Severiano/RN)

Despesas relacionadas com remuneração de profissionais da educação –Doutor Severiano/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
21/12/2017	Folha de pagamento (professores efetivos)	634.517,95
22/12/2017	Folha de pagamento (professores contratos)	3.833,00
21/12/2017	Folha de Pagamento (pensão)	952,83
Total		639.303,78

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Doutor Severiano/RN)

Município de Jardim de Angicos

70. A quase totalidade dos recursos recebidos foram empregados conforme os objetivos previstos no art. 70 da Lei 9.394/96 (peças 164/165). Houve um bloqueio judicial, de origem não identificada, que retirou da conta específica o valor de R\$ 994,71. Nas duas tabelas abaixo, elencam-se todas as despesas realizadas com os recursos provenientes dos precatórios do Fundef:

Despesas não relacionadas à remuneração de pessoal – Jardim de Angicos/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
08/06/2015	Bloqueio Judicial (TRF5º)	994,71
10/09/2015	Aquisição de combustível	8.488,49



22/09/2015	Aquisição de Mat. De Construção (Reforma de escola)	8.835,73
Total		18.318,93

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Jardim de Angicos/RN)

Despesas relacionadas com remuneração de profissionais da educação com encargos – Jardim de Angicos/RN

Data	Despesa	Valor (R\$)
18/09/2014	Folha de pagamento do Fundeb (Contribuições previdenciárias –Comp. 08/2015)	33.436,93
17/12/2014	Folha de pagamento do Fundeb (60% -Professores – comp. 09/2015)	8.516,31
Total		41.953,24

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Jardim de Angicos/RN)

71. Como tal fato ocorreu antes da ciência dos termos do Acórdão 1824/2017 – TCU - Plenário (19/10/2017, AR de peça 168, p. 260), Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, deve-se dispensar a audiência do gestor e **determinar** ao Município de Jardim de Angicos/RN, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, do valor indevidamente utilizado, a seguir discriminado, atualizado monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição	Valor (R\$)	Data
Bloqueio judicial na conta específica	994,71	08/06/2015

Município de Lajes

72. O valor total do precatório recebido, em 10/12/2015, pela municipalidade foi de R\$ 611.258,54. Foram identificadas três retiradas da conta movimento, nos valores de R\$ 325,33, R\$ 23.700,00 e R\$ 42.000,00 (sendo apenas R\$ 16.810,50 relativos ao precatório), ocorridas, respectivamente, em 08/07/2016, 22/09/2016 e 30/09/2016, cuja soma corresponde ao montante de R\$ 40.835,83. Tais retiradas não foram justificadas com documentação hábil a permitir a verificação da regularidade do objeto da despesa (peças 62 a 69).

73. Além destas aplicações, no dia 29/12/2015 foi realizada uma transferência para a conta “PREF MUN DE LAJES EC 29” (ag. 1088-X, c/c 7369-5), no valor de R\$ 102.500,00, dos quais apenas R\$ 25.000,00 retornaram para a conta movimento (em 13/05/2016).

74. O restante dos recursos foi utilizado com alinhamento os objetivos previstos no art. 70 da Lei 9.394/96. Para as exceções acima destacadas, cabe dar ciência à municipalidade acerca da necessidade da observância do que dispõe o art. 70 da Lei 9.394/96, a fim de que os recursos provenientes do Fundeb sejam aplicados em consonância com os objetivos ali consignados.

75. Nas duas tabelas abaixo, elencam-se todas as despesas realizadas, passíveis de identificação, com os recursos provenientes dos precatórios do Fundef:

Despesas não relacionadas à remuneração de pessoal – Lajes/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
13/02/2016	Construção de creche	119.000,00
25/02/2016	Aquisição de computadores	15.000,00
23/03/2016	Construção de creche	133.263,91
31/03/2016		



11/04/2016	Reforma de escola (+aditivo)	118.104,96
06/05/2016		31.443,12
24/08/2016	Construção de creche	40.000,00
Total		456.811,99

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Lajes/RN)

Despesas relacionadas com remuneração de profissionais da educação – Lajes/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
03/03/2016	Previdência – Servidores da Educação	3.000,00
13/05/2016	Folha de pagamento	24.765,00
20/07/2016	Folha de pagamento	23.769,00
Total		51.534,00

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Lajes/RN)

76. Também não pode ser comprovada a natureza da aplicação de uma outra parcela de precatório, liberada em 16/8/2017, no valor de R\$ 378.372,02, e transferida para a conta movimento da prefeitura. Como tal fato ocorreu antes da ciência dos termos do Acórdão 1824/2017 – TCU - Plenário (11/10/2017, AR de peça 168, p. 254), Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, deve-se dispensar a audiência do gestor e **determinar** ao Município de Lajes/RN, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, dos valores indevidamente utilizados, a seguir discriminados, atualizados monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição	Valor (R\$)	Data
Despesa não identificada	77.735,00	29/12/2015
Despesa não identificada	325,33	08/7/2016
Despesa não identificada	23.700,00	22/9/2016
Despesa não identificada	16.810,50	30/9/2016
Despesa não identificada	378,372,02	16/8/2017

Município de Major Sales

77. Dos recursos recebidos em 27/01/2017, no valor de R\$ 106.559,18, apenas uma despesa foi aplicada em conformidade com os objetivos previstos no art. 70 da Lei 9.394/96. Trata-se de aquisição de material elétrico para manutenção/recuperação de escola, no valor de R\$ 8.238,00, dos quais apenas R\$ 6.411,22 são oriundos dos recursos do precatório do Fundef (peça 162). Como tal fato ocorreu antes da ciência dos termos do Acórdão 1824/2017 – TCU - Plenário (22/10/2017, AR de peça 168. P. 254), Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, deve-se dispensar a audiência do gestor e **determinar** ao Município de Major Sales/RN, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recurso próprio, dos valor indevidamente utilizado, a seguir discriminado, atualizado monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:



Descrição	Valor (R\$)	Data
Despesa não identificada	100.147,96	27/1/2017

Município de Nísia Floresta

78. Os recursos foram empregados, em sua quase totalidade, para pagamento de abono salarial. Em 31/10/2018, ainda permaneceu um saldo na conta aplicação no valor de R\$ 176.417,87. Valor ainda não utilizado até a data da visita *in loco*. Nas duas tabelas abaixo, elencam-se todas as despesas realizadas com os recursos provenientes dos precatórios do Fundef (peça 94):

Despesas não relacionadas à remuneração de pessoal – Nísia Floresta/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
04/10/17 – 28/02/18	Tarifas bancárias	353,10
Total		353,10

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Nísia Floresta/RN)

Despesas relacionadas com remuneração de profissionais da educação – Nísia Floresta/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
29/09/2017	Abono Salarial	247.911,36
04/10/2017		1.060,27
05/10/2017		5.178,50
06/10/2017		10.394,37
09/10/2017		1.894,28
10/10/2017		327,05
18/10/2017		441,00
20/10/2017	Previdência	87.390,23
27/10/2017	Abono Salarial	1.575,02
31/10/2017	Férias (folhas 40% e 60% - Fundeb)	352.351,18
Total		708.523,26

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Nísia Floresta/RN)

Município de Poço Branco

79. A quase totalidade dos recursos, no valor de **R\$ 1.656.791,02**, sacados em 23/12/2016, foi aplicada de acordo com os objetivos previstos no art. 70 da Lei 9.394/96, à exceção do montante de R\$ 62.397,73 (peça 106), retirado da conta aplicação em 30/12/2016 (peça 106, p. 9).

80. Nas duas tabelas abaixo, são discriminadas todas as despesas realizadas com os recursos provenientes dos precatórios do Fundef:

Despesas não relacionadas à remuneração de pessoal – Poço Branco/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
17/02/2017	Reforma de escola	77.276,06
09/03/2017	Reforma de escola	5.274,44
21/03/2017	Reforma de escola	27.038,54
Total		109.589,04

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Poço Branco/RN)

Despesas relacionadas com remuneração de profissionais da educação –Poço Branco/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
28/12/2016	Folha de pagamento do Fundeb (competência 12/2016)	77.859,41
26/01/2017	Folha de pagamento do Fundeb (competência 01/2017)	376.587,42
02/02/2017	Folha de pagamento do Fundeb (Complemento da competência 01/2017)	19.500,00
08/02/2017	Folha de pagamento do Fundeb (Consignados - competência 01/2017)	24.974,12
20/02/2017	Folha de pagamento do Fundeb (Contribuições Previdenciárias – várias competências)	410.002,32
22/02/2017	Folha de pagamento do Fundeb (competência 02/2017)	315.994,01
03/03/2017	Folha de pagamento do Fundeb (Consignados- competência 02/2017)	58.586,92
20/03/2017	Folha de pagamento do Fundeb (Contribuições Previdenciárias – competência 02/2017)	115.264,73
28/03/2017	Folha de pagamento do Fundeb (competência 03/2017)	107.140,99
Total		1.505.909,92

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Poço Branco/RN)

81. Como o desvio de aplicação, mencionado no item 79 acima, ocorreu antes da ciência dos termos do Acórdão 1824/2017 – TCU - Plenário (18/10/2017, AR de peça 168, p. 272), Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, deve-se dispensar a audiência do gestor e **determinar** ao Município de Poço Branco/RN, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, do valor indevidamente utilizado, a seguir discriminado, atualizado monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição	Valor (R\$)	Data
Despesa não identificada	62.397,73	23/12/2016

Município de São Bento do Trairi

82. Com relação aos recursos do precatório, no valor de R\$ 539.941,75, sacados em 26/9/2018, no dia 27/9/2018, foram realizadas duas despesas alinhadas aos objetivos do Fundeb, no total de R\$ 21.077,30. Entretanto, foram gastos R\$ 285.548,76 em despesas não identificadas. Igualmente, no dia seguinte, foram realizados dois gastos pertinentes ao Fundeb que alcançaram a soma de R\$ 198.532,31, contudo foi utilizado o valor de R\$ 34.916,44 em aplicação não vinculada à educação (peça 163).

83. Por conseguinte, caracterizado está o desvio de aplicação dos recursos, agravado pela ciência preliminar dos termos da alínea “d”, do item 2, do Ofício Circular FNDE-TCU /Cgfse/Digef-FNDE, *verbis* (ocorrida em 18/10/2017, peça 168, p. 250):

“d) a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere a alínea anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, a responsabilidade do gestor que lhes conferir outra destinação, na forma da Lei Orgânica do TCU;”

84. Nas duas tabelas abaixo, elencam-se todas as despesas realizadas com os recursos provenientes dos precatórios do Fundef:

Despesas não relacionadas à remuneração de pessoal – São Bento do Trairi/RN



Data	Despesa	Valor (R\$)
27/09/2018	Fardamento escolar	18.437,00
27/09/2018	Aquisição de utensílios de cozinha para escolas	2.640,30
27/09/2018	Despesas não vinculadas à educação	285.548,76
28/09/2018	Serviços de transporte escolar	91.287,55
28/09/2018	Despesas não vinculadas à educação	34.916,44
Total		432.830,05

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (São Bento do Trairi/RN)

Despesas relacionadas com remuneração de profissionais da educação – S. B. Trairi/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
27/09/2018	Folha de pagamento	107.244,76
Total		107.244,76

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (São Bento do Trairi/RN)

85. Diante da gravidade dos fatos, deve-se:

a) realizar **audiência** do prefeito do município de São Bento do Trairi/RN, Sr. José Aracleide de Araújo, CPF 664.168.414-87, com espeque no artigo 11 da Lei 8.443/92, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef (R\$ 285.548,76 em 27/09/2018 e R\$ 34.916,44 em 28/09/2018), em desobediência ao disposto no item 9.2 Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues; e

b) **determinar** ao Município de São Bento do Trairi/RN, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, dos valores indevidamente utilizados, a seguir discriminados, atualizados monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição	Valor (R\$)	Data
Despesa não identificada	285.548,76	27/09/2018
Despesa não identificada	34.916,44	28/09/2018

Município de São Gonçalo do Amarante

86. Inicialmente, após obtenção de decisão favorável no âmbito da ação ordinária 0009397-83.2007.4.05.8400, a Prefeitura de São Gonçalo do Amarante iniciou a execução de sentença apresentando o valor exequendo de R\$ 7.094.099,25. No entanto, a Advocacia Geral da União (AGU) contestou a importância de R\$ 2.617.226,14, reconhecendo como devido apenas o montante R\$ 4.476.873,11 (peça 121, p. 67- 69). Nessa esteira, a execução judicial continuou em trâmite no intuito de se apurar se a Prefeitura fazia jus ao montante remanescente de R\$ 2.617.226,14 (peça 121, p. 6), o que culminou no reconhecimento e homologação do montante final de R\$ 4.909.328,03 pelo Magistrado de Primeiro Grau da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, em 26/3/2014 (peça 121, p. 7 e p. 98).

87. Desde o reconhecimento do débito acima mencionado de R\$ 4.476.873,11 pela União, a Prefeitura realizou dezesseis compensações, que totalizaram o montante de R\$ 4.909.295,41 (peça 121, p. 5 e p. 71-86) com obrigações previdenciárias **correntes** devidas à União, de acordo com o quadro a seguir:

Competência-	Valor
--------------	-------

GFIP*	
dez/12	R\$ 313.926,83
13/2012	R\$ 246.421,76
jan/13	R\$ 235.625,48
mar/13	R\$ 378.537,41
abr/13	R\$ 286.867,75
mai/13	R\$ 311.627,30
jun/13	R\$ 282.108,97
jul/13	R\$ 329.152,86
ago/13	R\$ 348.890,16
set/13	R\$ 348.641,72
out/13	R\$ 354.326,85
nov/13	R\$ 357.489,96
dez/13	R\$ 365.426,72
13/2013	R\$ 279.783,65
jan/14	R\$ 37.923,09
jun/14	R\$ 432.544,90
Total	R\$ 4.909.295,41

(*) Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social.

88. O município alega que “a própria União requereu a compensação do crédito que havia sido apurado em favor do Município” (peça 121, p. 6).

89. Em análise do documento de solicitação de compensação informado pela prefeitura (peça 121, p. 92), verifica-se que o documento está datado de 15/5/2014, sendo assinado somente após a 15ª parcela já compensada (totalizaram-se dezesseis parcelas), o que significa dizer que a prefeitura realizou as compensações à sua livre vontade, sem a demonstração de nenhuma comprovação de articulação com a União acerca de tal possibilidade. Ademais, **a compensação requerida pela União dizia respeito a obrigações já vencidas, sendo boa parte informadas como inscritas em Dívida Ativa, e não com obrigações correntes**, conforme constatado (R\$ 3.149.930,72 de Dívida Ativa; R\$ 8.333.741,67 de Dívida Ativa Previdenciária; e R\$ 25.440.515,05 a título de débitos referentes ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço- FGTS, totalizando-se R\$ 36.924.187,44).

90. Em 26 de novembro de 2014, o município pleiteou ao Poder Judiciário que o precatório fosse expedido na forma de compensação, requerendo a extinção da demanda (peça 121, p. 7).

91. Mesmo havendo as compensações aqui esposadas, em 10/12/2014, o valor de R\$ 3.618.959,39 ainda foi depositado, a partir dos autos do processo de precatório (conta judicial da Caixa Econômica Federal 1421/005/91333694-0), pela União em favor do Município, o que caracterizaria duplicidade no pagamento. No entanto, a Prefeitura devolveu o mesmo valor à União **vinte dias após o seu recebimento** (peça 121, p. 104), podendo, nesse período, ter se beneficiado com rendimentos de possíveis aplicações realizadas. Em 6/12/2017 houve o cancelamento definitivo do precatório expedido em favor do município (peça 121, p. 107).

92. O representante do Município alega que alguns precedentes judiciais que defendem a natureza indenizatória dos precatórios do Fundef - portanto, não vinculados necessariamente à educação - foram tomados como fundamento para a realização das compensações previdenciárias (peça 121, p. 14). No entanto, em análise, verificou-se que, com exceção da última compensação (competência 6/2014), todos os julgados apresentados pelo representante dispõem de datas de julgamento posteriores às compensações realizadas (peça 121, p. 10-14), o que não confere procedência ao argumento ora apresentado.

93. Por fim, mostra-se de grande relevância mencionar que o instituto da compensação tributária (previsto art. 170 do Código Tributário Nacional- CTN) não deve ser utilizado para o pagamento de

débitos previdenciários para com a Fazenda Nacional com os recursos de precatórios do Fundef, tendo em vista que não são receitas da mesma espécie, sendo que a primeira possui natureza tributária e a segunda, não.

94. De acordo com a explanação disposta no sítio eletrônico da Receita Federal do Brasil (disponível em: <https://bit.ly/2QnmCJR>; acesso em 12/12/2018):

O sujeito passivo que apurar crédito relativo a tributo ou contribuição administrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), passível de restituição ou de ressarcimento, inclusive crédito decorrente de decisão judicial transitada em julgado, poderá utilizá-lo na compensação de débitos próprios, vencidos ou vincendos, observando-se o disposto na [Lei 9.430/96](#) e na [IN RFB 1.717/2017](#), ressalvada a compensação de débitos previdenciários efetivada em Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP), que segue o disposto no art. 66 da [Lei nº 8.383/1991](#). (grifo nosso)

95. Nessa esteira, de acordo com a Lei 8.383/1991:

Art. 66. Nos casos de pagamento indevido ou a maior de tributos, contribuições federais, inclusive previdenciárias, e receitas patrimoniais, mesmo quando resultante de reforma, anulação, revogação ou rescisão de decisão condenatória, o contribuinte poderá efetuar a compensação desse valor no recolhimento de importância correspondente a período subsequente.

§ 1º A compensação só poderá ser efetuada entre tributos, contribuições e receitas da mesma espécie. (grifos nossos).

96. Sendo assim, como ocorre com relação aos demais municípios, deverá ser determinado à municipalidade que recomponha os cofres do Fundeb com as quantias que foram objeto de compensação, corrigidas monetariamente, conforme quadro a seguir:

Descrição	Valor (R\$)	Data
Compensação de tributos federais	313.926,83	2/1/2013
Compensação de tributos federais	246.421,76	20/12/2012
Compensação de tributos federais	235.625,48	1/2/2013
Compensação de tributos federais	378.537,41	1/4/2013
Compensação de tributos federais	286.867,75	25/7/2013
Compensação de tributos federais	311.627,30	31/5/2013
Compensação de tributos federais	282.108,97	1/7/2013
Compensação de tributos federais	329.152,86	9/8/2013
Compensação de tributos federais	348.890,16	5/9/2013
Compensação de tributos federais	348.641,72	7/10/2013
Compensação de tributos federais	354.326,85	21/9/2014
Compensação de tributos federais	357.489,96	2/12/2013
Compensação de tributos federais	365.426,72	23/9/2014
Compensação de tributos federais	279.783,65	18/12/2013
Compensação de tributos federais	37.923,09	13/2/2014
Compensação de tributos federais	432.544,90	16/7/2014

Município de São Tomé (peça 128)

97. Os recursos do precatório, no montante de R\$ 980.962,13, foram sacados em 01/09/2017. Em 08/09/2017, houve uma retirada, no valor de R\$ 294.600,00, da conta de origem (Fopag), dos quais R\$ 43.500,00 não foram comprovados por meio de documentos hábeis que permitissem relacionar o objeto da despesa com os objetivos previstos no art. 70 da Lei 9.394/96.

98. Igualmente, em 18/09/2017, houve uma retirada de recursos no valor de R\$ 56.500,00 da conta de origem (Fopag), dos quais R\$ 29.977,91 não foram comprovados através da devida documentação. O restante dessa quantia foi utilizado no pagamento de guias da previdência social relativas a

profissionais da educação. Em 13/10/2017, houve uma despesa não reconhecida no valor de R\$ 2.317,53.

99. Em 08/12/2017 e 20/12/2017 ocorreram resgates nos valores de R\$ 108.000,00 e R\$ 40.000,00, respectivamente, dos quais R\$ 145.957,51 representam recursos do precatório que não tiveram a sua aplicação comprovada, em função de terem sido transferidos para outras contas (Fundo Municipal de Saúde, FPM), inviabilizando-se a rastreabilidade. Tais despesas, considerando-se R\$ 108.000,00 na data de 08/12/2017 e R\$ 37.957,51, na data de 20/12/2017, caracterizam desvio de aplicação dos recursos, agravado pela ciência preliminar dos termos da alínea “d”, do item 2, do Ofício Circular FNDE-TCU /Cgfse/Digef-FNDE, *verbis* (ocorrida em 18/10/2017, peça 168, p. 190):

“d) a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere a alínea anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, a responsabilidade do gestor que lhes conferir outra destinação, na forma da Lei Orgânica do TCU;”

100. O restante dos recursos foi aplicado em consonância com os objetivos previstos no art. 70 da Lei 9.394/96. Nas duas tabelas abaixo, registram-se todas as despesas realizadas, passíveis de identificação:

Despesas não relacionadas à remuneração de pessoal – São Tomé/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
11/09/2017	Material de construção (reforma de escola)	2.998,10
	Peças – Veículos Transporte Escolar	6.820,00
	Locação – Veículos	8.924,00
	Combustível	14.532,52
13/09/2017	Taxa Detran – Veículo Transporte Escolar	264,00
21/09/2017	Aux. Transporte Escolar (alunos)	7.120,00
21/09/2017	Energia elétrica (escolas)	10.707,10
16/10/2017	Taxa de inscrição – curso capacit. Professor	70,00
16/10/2017	Água mineral	975,50
11/09/2017	Pneus – Veículo Transporte Escolar	4.540,00
29/09/2017	Tarifas bancárias	648,60
13/09/2017	Alimentos para merenda escolar	15.023,10
Total		72.622,92

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (São Tomé/RN)

Despesas relacionadas com remuneração de profissionais da educação – São Tomé/RN		
Data	Despesa	Valor (R\$)
11/09/2017	Folha de pagamento do Fundeb	331.152,08
11/09/2017	Folha de pagamento do Fundeb (Contribuição Sindical)	3.307,67
08/09/2017	Folha de pagamento do Fundeb (Consignados)	12.771,33
29/09/2017	Folha de pagamento do Fundeb (Pensão Alimentícia)	977,65
09/10/2017	Folhas de pagamento do Fundeb	23.000,00
11/10/2017		53.000,00
30/10/2017		30.000,00
09/11/2017		70.500,00
12/09 e 21/09/2017	Auxílio Professor – Processo de Alfabetização	15.120,00
20/09/2017	Folha de pagamento do Fundeb (Contribuições Previdenciárias)	119.980,92
19/09/2017	Folha de pagamento do Fundeb (Previdência Social – Servidores Educação)	28.022,09



28/09/2017	Folha de pagamento do Fundeb (Consignado – Plano de Saúde)	170,00
Total		688.001,74

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (São Tomé/RN)

101. Diante da gravidade dos fatos, deve-se:

a) realizar **audiência** do prefeito do município de São Tomé/RN, Sr. Anteomar Pereira da Silva, CPF 671.368.184-00, com espeque no artigo 11 da Lei 8.443/92, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef (R\$ 108.000,00 em 08/12/2017 e R\$ 37.957,51 em 20/12/2017), em desobediência ao disposto no item 9.2 Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues; e

b) **determinar** ao Município de São Tomé/RN, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, dos valores indevidamente utilizados, a seguir discriminados, atualizados monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição	Valor (R\$)	Data
Despesa desconforme com o Fundef	43.500,00	8/9/2017
Despesa desconforme com o Fundef	29.977,91	18/9/2017
Despesa desconforme com o Fundef	2.317,53	13/10/2017
Despesa não identificada	108.000,00	8/12/2017
Despesa não identificada	37.957,51	20/12/2017

Município de Tangará

102. Após o saque do precatório, no valor de R\$ 1.811.640,54, ocorrido em 10/8/2017, a quase totalidade dos recursos foi aplicada em consonância com os objetivos previstos no art. 70 da Lei 9.394/96, à exceção de duas despesas, nos valores de R\$ 1.708,67 (ISS) e R\$ 6.075,00 (locação de mesas e cadeiras), efetuadas, respectivamente, em 15/12/2017 e 26/07/2018 (peças 166 e 167). Em 31/10/2018 restava um saldo a ser aplicado no valor de R\$ 513.820,44 (R\$ 3.8778,24 em renda fixa e R\$ 509.942,20 em CDB).

103. Tais gastos ocorreram após a ciência dos termos da alínea “d”, do item 2, do Ofício Circular FNDE-TCU /Cgfse/Digef-FNDE, *verbis* (verificada em 19/10/2017, peça 168, p. 182), contudo, ante a baixa materialidade dos recursos desviados comparada ao montante aplicado (R\$ 1.811.640,54), cabe tão-somente **determinar** ao Município de Tangará/RN, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, dos valores indevidamente utilizados, a seguir discriminados, atualizados monetariamente a partir da data indicada até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição	Valor (R\$)	Data
Despesa desconforme com o Fundef	1.708,67	8/9/2017
Despesa desconforme com o Fundef	6.075,00	18/9/2017

104. Nas duas tabelas abaixo, elencam-se todas as despesas realizadas com os recursos provenientes dos precatórios do Fundef:

Despesas não relacionadas à remuneração de pessoal – Tangará/RN

Data	Despesa	Valor (R\$)
15/12/2017	Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS)	1.708,67
15/12/2017	Manutenção e reforma de escola	42.407,52
15/12/2017	Combustível para transporte escolar	5.318,29
19/12/2017	Manutenção e reforma de escola	60.613,96
22/12/2017	Aquisição de livros escolares	17.655,98
23/02/2018	Serviços de reparos em viaturas escolares	7.654,50
26/07/2018	Combustível para transporte escolar	19.582,50
26/07/2018	Locação de mesas e cadeiras	6.075,00
06/04/2018	Manutenção e reforma de escola	56.161,43
02/08/2018	Combustível para transporte escolar	15.702,00
02/08/2018	Tarifas bancárias pagas em datas diversas	417,70
Total		233.297,55

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Tangará/RN)

Despesas relacionadas com remuneração de profissionais da educação – Tangará/RN

Data	Despesa	Valor (R\$)
27/09/2017	Folha de pagamento	100.000,00
24/10/2017	Folha de pagamento	200.000,00
15/12/2017	Imposto de Renda sobre a folha de pagamento	15.649,32
19/12/2017	Previdência - servidores	58.245,61
28/12/2017	Folha de pagamento	261.646,88
28/12/2017	Previdência - servidores (meses diversos)	136.753,77
07/02/2018	Imposto de Renda sobre a folha de pagamento	4.643,60
20/02/2018	Previdência - servidores	5.456,23
28/02/2018	Folha de pagamento	47.245,67
06/04/2018	Imposto de Renda sobre a folha de pagamento	13.838,57
29/06/2018	Folha de pagamento	100.000,00
30/07/2018	Folha de pagamento	205.640,30
Total		1.149.119,95

Fonte: Processos de pagamento – Precatórios do Fundef (Tangará/RN)

Critérios

105. A utilização de recursos de precatórios do Fundef em destinação alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, como evidenciado na situação encontrada, contraria o disposto no Acórdão 1824/2017, item 9.2.2.2, Tribunal de Contas da União, Plenário, no art. 21 da Lei 11.494/2007, no art. 70 da Lei 9.394/1996, e no art. 60 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Evidências

106. As evidências em relação à ocorrência “utilização de recursos de precatórios do Fundef em destinação alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica”, estão a seguir destacadas por município fiscalizado:

- Documentos diversos - Município de Apodi (peça 160);
- Documentos diversos - Município de Areia Branca (peça 161);
- Documentos diversos – Município de Bom Jesus (peça 29);
- Documentos diversos – Município de Doutor Severiano (peça 43);
- Documentos diversos – Município de Jardim de Angicos (peças 164/165);



- Documentos diversos – Município de Lajes (peças 62/67 e 169);
- Documentos diversos – Município de Major Sales (162);
- Documentos diversos – Município de Nísia Floresta (peça 94);
- Documentos diversos – Município de Poço Branco (peça 106);
- Documentos diversos – Município de São Bento do Trairi (peça 163);
- Documentos diversos – Município de São Gonçalo do Amarante (peça 122);
- Documentos diversos – Município de São Tomé (peça 128); e
- Documentos diversos – Município de Tangará (peças 166/167).

107. Também são evidências de “utilização de recursos de precatórios do Fundef em destinação alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica”, os seguintes documentos:

- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de Apodi (peça 11);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de Areia Branca (peça 18);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de Bom Jesus (peça 24);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de Caiçara do Rio do Vento (peça 34);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de Doutor Severiano (peça 38);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de Jardim de Angicos (peça 48);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de João Câmara (peça 55);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de Lajes (peças 68 e 69);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de Major Sales (peças 80 e 81);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de Nísia Floresta (peça 90);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de Pedro Velho (peça 97);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de Poço Branco (peça 101);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de Santo Antônio (peça 109);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios – Município de São Bento do Trairi (peça 115);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de São Gonçalo do Amarante (peça 120);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de São Tomé (peça 126); e
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de Tangará (peça 134).

Causas

108. Possível entendimento equivocado acerca da natureza indenizatória dos recursos recebidos.

Efeitos

109. Dentre os possíveis efeitos decorrentes de “utilização de recursos de precatórios do Fundef em destinação alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica” destaca-se o



subfinanciamento da manutenção e do custeio do desenvolvimento do ensino básico, em prejuízo à qualidade da prestação dos serviços.

Responsáveis

Responsáveis	Qualificação	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Anteomar Pereira da Silva (CPF 671.368.184-00)	Prefeito Municipal de São Tomé/RN	Utilizar de recursos de precatórios do Fundef em destinação alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, afrontando-se o disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 21 da Lei 11.494/2007, nos arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996, e no art. 60 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).	A aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef (R\$ 108.000,00 em 08/12/2017 e R\$ 37.957,51 em 20/12/2017) ocasionou patente ilegalidade no que tange ao disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 21 da Lei 11.494/2007, nos arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996, e no art. 60 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita do depósito bancário, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação de recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no Acórdão 1824/2017, item 9.2.2.2, Tribunal de Contas da União, Plenário, no art. 21 da Lei 11.494/2007, nos arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996, e no art. 60 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a obrigatoriedade de utilização de recursos de precatórios do Fundef, na manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação, está estabelecida em lei e consignada em decisão do TCU, de cujo teor o

				responsável foi cientificado.
José Aracleide de Araújo (CPF 664.168.414-87)	Prefeito Municipal de São Bento do Trairi/RN	Utilizar de recursos de precatórios do Fundef em destinação alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, afrontando-se o disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 21 da Lei 11.494/2007, nos arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996, e no art. 60 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).	A aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef (R\$ 285.548,76 em 27/09/2018 e R\$ 34.916,44 em 28/09/2018) ocasionou patente ilegalidade no que tange ao disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 21 da Lei 11.494/2007, nos arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996, e no art. 60 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita do depósito bancário, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação de recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no Acórdão 1824/2017, item 9.2.2.2, Tribunal de Contas da União, Plenário, no art. 21 da Lei 11.494/2007, nos arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996, e no art. 60 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a obrigatoriedade de utilização de recursos de precatórios do Fundef, na manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação, está estabelecida em lei e consignada em decisão do TCU, de cujo teor o responsável foi cientificado.

Conclusão

110. Em análise dos extratos bancários alusivos às contas-correntes de vários municípios, constatou-se a realização de diversas transferências para outras contas bancárias de titularidade da própria prefeitura, mas relacionadas a outras unidades orçamentárias, impossibilitando-se, por vezes, a rastreabilidade dos recursos.

111. Os recursos, originalmente destinados à educação, devem ter utilização em finalidade específica, conforme preconizado no subitem 9.2.2 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues.

112. Configurado o desvio de objeto, no caso de transferência legal, voluntária ou fundo a fundo de recursos federais a outros entes federativos, e comprovada a aplicação dos recursos em benefício da municipalidade, o Tribunal tem se manifestado no sentido de que a responsabilidade pelo ressarcimento recai sobre o ente federado (art.3º da Decisão Normativa-TCU 57/2004).

113. Assim, no caso de desvio de objeto envolvendo recursos federais cabe a adoção das providências legais no sentido de determinar a imediata devolução dos referidos recursos aos cofres do Fundeb do ente da federação beneficiário, devidamente atualizados por índice oficial adotado pelo ente transferidor, visando ao cumprimento do objeto do repasse.

114. Recentemente, o Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Bruno Dantas, tratou de questão similar, oportunidade em que o TCU firmou o entendimento de que se impõe a recomposição, por parte do município, dos valores aplicados indevidamente por desvio de objeto, caso verificado o benefício da municipalidade, podendo, ainda, haver a responsabilização solidária do agente público causador do dano e a sua apenação com multa.

115. Esclareceu o Acórdão mencionado que a quitação do débito antes da instauração da necessária tomada de contas especial (TCE) acarretará a recomposição ao erário sem a incidência de juros moratórios, a teor do que dispõe o art. 27, inciso I, da LC 141/2012.

116. Dessa forma, entende-se que em processos originários desta Corte de Contas, preliminarmente à conversão dos autos em TCE, deverá ser fixado prazo ao ente federativo municipal para a recomposição do fundo de educação básica (Fundeb) local, com recursos do próprio tesouro.

117. Ademais, no caso presente, aplica-se a orientação contida no subitem 9.2.3 do Acórdão 1824/2017-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, *in litteris*:

9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;

118. Dessa forma, propôs-se, com fundamento no art. 3º da Decisão Normativa-TCU 57/2004, determinação de recomposição, com recursos próprios, dos valores indevidamente utilizados, aos municípios que incorreram nesta desconformidade.

119. Por sua vez, como se constitui em agravante a conduta do gestor que, depois de advertido pelo Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, promover o desvio na aplicação dos recursos, propôs-se ainda, nos casos dos municípios de São Bento do Trairi/RN e São Tomé/RN, a realização de audiência, com vistas a possível apenação do gestor com a multa prevista no inc. II do art. 58, da Lei 8.443/92.

III.3- Honorários advocatícios pagos com recursos de precatórios do Fundef por meio de destaque judicial.

120. De acordo com o item 9.2.4. do Acórdão 1824/2017 – TCU – Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios **é inconstitucional**, por ser incompatível com o art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como **é ilegal**, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007.

121. A jurisprudência do TCU acerca da inexigibilidade de licitação é suficientemente elucidativa, não restando dúvidas acerca da posição desta Corte, a exemplo da Súmula 39, e dos Acórdãos 2560/2009 933/2008 e 2142/2007, todos do Plenário.



122. No que concerne à contratação de advogados sem a instalação do devido processo licitatório, em tratamento de caso específico, o TCU já determinou à unidade sob sua jurisdição que apresentasse prévias justificativas, quando das contratações de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação com base no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993, e caracterizasse, de forma individualizada, a natureza singular dos serviços objeto de cada ação judicial, bem assim justificativa de preço a ser contratado, consoante prescrito no caput e inciso II do art. 26 da citada lei. Ainda, determinou a realização do devido certame licitatório para fins de contratação de serviços advocatícios de acompanhamento das ações judiciais que não sejam, de forma inequívoca, caracterizados como serviços de natureza singular, permitindo-se a continuidade do mencionado contrato pelo tempo estritamente necessário à realização da referida licitação (Acórdão 1299/2008–Plenário–, Rel. Min. Raimundo Carreiro, itens 9.9.4. e 9.9.5.).

123. Também, em julgamento de caso específico, o TCU determinou que uma outra unidade jurisdicionada se absteresse de contratar serviços advocatícios, por inexigibilidade de licitação, quando não restasse efetiva e formalmente demonstrada a inviabilidade de competição a que se refere o artigo 25, *caput*, da Lei 8.666/1993 (Acórdão 1208/2009–TCU– Segunda Câmara–, Rel. Min. Benjamin Zymler, item 1.5.3.).

124. Na presente auditoria, observou-se a ocorrência de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de serviços advocatícios sem a devida justificativa quanto à caracterização da natureza singular dos serviços objeto de cada ação judicial, bem assim a justificativa de preço a ser contratado nos municípios de **Apodi, Areia Branca, Bom Jesus, Caiçara do Rio do Vento, Doutor Severiano, Jardim de Angicos, Lajes, João Câmara, Major Sales, Nísia Floresta, Pedro Velho, Poço Branco, São Bento do Trairi, São Gonçalo do Amarante, Santo Antônio, São Tomé e Tangará**. A seguir, discriminam-se as situações encontradas de cada um dos 17 municípios do RN.

Município de João Câmara

125. Em João Câmara, não foi possível confirmar o recebimento pelo escritório Germano Cardoso Soc. Ind. Advocacia, no valor previsto de R\$1.832.204,23, devido à não apresentação de extrato da conta judicial de precatórios pela Agência da Caixa Econômica 2301, em Brasília/DF, nada obstante as diversas tratativas desta equipe de auditoria com a gerência daquela agência. Caso tenha ocorrido, mister se faz determinar a instauração de Tomada de Contas Especial em solidariedade com a então prefeita municipal, Sra. Maria Gorete Leite, CPF 071.163.224-34, uma vez que contratou o escritório IBLAC Consulting Consultoria Empresarial LTDA., CNPJ 06.116.508/0001-36, por inexigibilidade de licitação (peça 53), com vistas à propositura da ação judicial. Como medida saneadora, propõe-se **determinar** à Superintendência da Caixa Econômica Federal em Brasília que encaminhe, no prazo de 15 (quinze) dias, extrato bancário da conta judicial, relativa ao PRC 173823-08.2017.4.01.9198 / DF, emitido em favor do escritório Germano Cardoso Soc. Ind. Advocacia.

Município de Doutor Severiano

126. No Município de Doutor Severiano foi firmado contrato (peça 37), em 11 de abril de 2007, entre o prefeito municipal, Sr. Francisco Neri de Oliveira e o escritório Sylvio Cademartori Neto Assessorias, CNPJ 07.145.658/0001-30. O acordo dispõe, em sua Cláusula Quarta (Das condições gerais da contratação), que os serviços dos advogados são contratados por inexigibilidade de licitação, em conformidade com o art. 25, II, da Lei 8.666/93. A Cláusula Terceira (Da fixação dos honorários profissionais) prevê remuneração honorária de 3,5% sobre o benefício proporcionado à prefeitura. Contudo, não se registrou pagamento do escritório com recursos do Fundef.

Município de Santo Antônio

127. Não houve levantamento de recursos de precatórios no Município de Santo Antônio, tendo em vista o bloqueio judicial determinado na conta bancária do precatório (peça 107). Todavia, assim como no caso semelhante ocorrido em muitos municípios, necessário se faz **comunicar** ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) acerca da existência de indícios de contratação irregular de escritório advocatício, com vistas à prestação serviços jurídicos atinentes à recomposição dos recursos do Fundef, no Município de Santo Antônio/RN. Isto porque foi firmado contrato, em



7/12/2007, com o escritório Monteiro e Monteiro Advogados e Associados, CNPJ 35.542.612/0001-90 (peça 106). O acordo dispõe, em sua Cláusula Terceira (Do fato gerador contratual), que possui origem em inexigibilidade de licitação instaurada, em conformidade com o art. 25, II, da Lei 8.666/93. Por sua vez, a Cláusula Quarta (Dos Honorários- *Ad Exitum*) prevê remuneração honorária de 20% sobre o benefício proporcionado à prefeitura

Município de Apodi

128. Com relação ao Município de Apodi, foi firmado o contrato (peça 9), de 28 de janeiro de 2009, entre a prefeitura municipal, representada pela ex-Prefeita, Sra. Maria Goreti da Silveira Pinto, CPF 201.340.884-68, e o escritório de advocacia Macedo Dantas & Ramalho Advocacia S/C, CNPJ 06.337.074/0001-02. O acordo dispõe, em sua Cláusula Terceira (Do fato gerador contratual), que possui origem em inexigibilidade de licitação instaurada, em conformidade com o art. 25, II, da Lei 8.666/93. A Cláusula Quarta (Dos Honorários- *Ad Exitum*) prevê remuneração honorária de 20% sobre o benefício proporcionado à prefeitura. Segundo o extrato do precatório da conta judicial (peça 10), ocorreram os pagamentos a seguir, em favor dos respectivos beneficiários:

- Levantamento do Precatório, no valor de R\$ 73.345,56, ocorrido em 13/10/2017, para Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90); e

- Levantamento do Precatório, no valor de R\$ 72.732,09, ocorrido em 21/8/2017 para Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)

Município de Areia Branca

129. No Município de Areia Branca foi firmado contrato (peça 16), em 1º de março de 2007, entre o ex-Prefeito, Sr. Manoel Cunha Neto, CPF 736.409.484-91, e o advogado Tadeu Leal Reis de Melo, CPF 032.344.294-30. O preâmbulo do acordo dispõe que foi pactuado por inexigibilidade de licitação, em conformidade com o art. 25, II, c/c o art. 13, III, da Lei 8.666/93. A Cláusula Segunda (Dos Honorários - *Ad Exitum*) prevê remuneração honorária de 20% sobre o benefício proporcionado à prefeitura. Segundo o extrato do precatório da conta judicial (peça 17), ocorreu pagamento, em 10/12/2014, em favor do Sr. Tadeu Leal Reis de Melo, CPF 032.344.294-30, no valor de R\$ 259.676,79.

Município de Bom Jesus

130. Em Bom Jesus foi firmado contrato (peça 21), em 19 de julho de 2006, entre o ex-Prefeito municipal, Sr. Moacir Amaro de Lima, CPF 108.370.604-78, e o escritório Borges, Renovato e Verdasca Advogados S/C- CNPJ 06.925.876/0001-25. O preâmbulo do acordo dispõe que foi celebrado por inexigibilidade de licitação. A Cláusula 4ª prevê: §1º – honorários iniciais pela propositura da ação judicial para perseguição dos créditos repassados a menor pela União, no valor de R\$ 3.0000,00, a serem adimplidos em três parcelas mensais de mesmo valor; §2º - honorários pela antecipação, devidos na hipótese de deferimento de antecipação de tutela, pagos em dez parcelas de 10% do montante em que for majorado o repasse mensal do Fundef com recursos da União Federal, devidas a partir do mês em que for efetivada a referida tutela ou sentença judicial; § 3º- honorários finais, devidos, sem prejuízo do parágrafo anterior, a quantia equivalente a 20% do valor apurado em liquidação de sentença correspondente ao débito da União para com o Município.

131. Segundo o extrato do precatório da conta judicial, ocorreram os pagamentos a seguir, em favor dos respectivos beneficiários:

- Levantamento do Precatório (peça 23), no valor de R\$ 36.089,94, ocorrido em 14/7/2017 para Medeiros e Sampaio Advocacia S/C Ltda. - ME – EPP (CNPJ 01.717.055/0001-80);

- Levantamento do Precatório (peça 23), no valor de R\$ 113.305,39, ocorrido em 18/7/2017 para Borges e Renovato Advogados S/C - EPP (CNPJ 06.925.876/0001-25);

- Levantamento do Precatório (peça 23), no valor de R\$ 72.153,79, ocorrido em 12/7/2017 para Henrique Carvalho Advogados (CNPJ 10.833.351/0001-87);

- Levantamento do Precatório (peça 23), no valor de R\$ 36.076,88, ocorrido em 12/7/2017 para Lima Marinho Pontes e Vasconcellos Advogados (CNPJ 06.014.214/0001-01);



- Levantamento do Precatório (peça 23), no valor de R\$ 14.147,79, ocorrido em 12/7/2017 para Queiroz Cavalcanti Advocacia (CNPJ 02.636.085/0001-53); e

- Levantamento do Precatório (peça 22), no valor de R\$ 11.318,22, ocorrido em 12/7/2017 para E S Informática Ltda. - ME (CNPJ 02.093.296/0001-68).

Município de Caiçara do Rio do Vento

132. No Município de Caiçara do Rio do Vento foi firmado contrato (peça 31), em 15 de abril de 2007, entre o prefeito municipal, Sr. Felipe Eloi Muller, CPF 386.796.390-87, e os escritórios de advocacia: Monteiro e Monteiro Advogados e Associados, CNPJ 35.542.612/0001-90; Ivandro Sá Advogados Associados, CNPJ 05.796.433/0001-19; e Martins Fontes Advocacia, CNPJ 04.015.405/0001-54. O acordo dispõe, em sua Cláusula Terceira (Do fato gerador contratual), que possui origem em inexigibilidade de licitação instaurada, em conformidade com o art. 25, II, da Lei 8.666/93. A Cláusula Quarta (Dos Honorários- *Ad Exitum*) prevê remuneração honorária de 20% sobre o benefício proporcionado à prefeitura. Segundo o extrato do precatório da conta judicial, ocorreram os pagamentos a seguir, em favor dos respectivos beneficiários (peça 33):

- Levantamento do Precatório, no valor de R\$ 16.972,42 líquidos, ocorrido em 19/12/2016 para Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02); e

- Levantamento do Precatório, no valor de R\$ 16.972,42 líquidos, ocorreu em 19/12/2016 para Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90).

133. Como o somatório destas quantias situam-se abaixo do montante fixado para a instauração de Tomada de Contas Especial (R\$ 100.000,00), considera-se oportuno **dar ciência** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação acerca da necessidade da adoção de medidas cabíveis, junto ao ex-Prefeito do Município de Caiçara do Rio do Vento, Sr. Felipe Eloi Muller, CPF 386.796.390-87, e aos escritórios Monteiro e Monteiro Advogados e Associados (R\$ 16.972,42), CNPJ 35.542.612/0001-90, e Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (R\$ 16.972,42), CNPJ 06.337.074/0001-02, com vistas à devolução, para a conta do Fundeb da referida municipalidade, dos valores referenciados, relativos ao pagamento de honorários advocatícios com recursos de precatórios do Fundef.

Município de Jardim de Angicos

134. Em Jardim de Angicos foi firmado contrato (peça 45), em 3 de setembro de 2007, entre o prefeito municipal, Sr. Manoel Agnelo Bandeira Lima, CPF 071.163.224-34 e os escritórios de advocacia: Monteiro e Monteiro Advogados e Associados, CNPJ 35.542.612/0001-90; Ivandro Sá Advogados Associados, CNPJ 05.796.433/0001-19; e Martins Fontes Advocacia e Consultoria, CNPJ 04.015.405/0001-54. O acordo dispõe, em sua Cláusula Terceira (Do fato gerador contratual), que possui origem em inexigibilidade de licitação instaurada, em conformidade com o art. 25, II, da Lei 8.666/93. A Cláusula Quarta (Dos Honorários- *Ad Exitum*) prevê remuneração honorária de 20% sobre o benefício proporcionado à prefeitura. Segundo o extrato do precatório da conta judicial (peça 47), em 13/1/2015, ocorreu o pagamento, no valor de R\$ 14.364,73, em favor de Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90).

135. Como este valor situa-se abaixo do montante fixado para a instauração de Tomada de Contas Especial (R\$ 100.000,00), considera-se oportuno **dar ciência** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação acerca da necessidade da adoção de medidas cabíveis, junto ao ex-Prefeito do Município de Jardim de Angicos, Sr. Manoel Agnelo Bandeira Lima, CPF 071.163.224-34, e ao escritório Monteiro e Monteiro Advogados e Associados, CNPJ 35.542.612/0001-90, com vistas à devolução, para a conta do Fundeb da referida municipalidade, do valor de R\$ 14.364,73, relativo ao pagamento de honorários advocatícios com recursos de precatórios do Fundef.

Município de Lajes

136. No que tange ao Município de Lajes, foi firmado contrato (peça 60), em 6 de julho de 2007, entre o prefeito municipal, Sr. Edivan Secundo Lopes e IBLAC Consulting Consultoria Empresarial LTDA, CNPJ 06.116.508/0001-36. O acordo dispõe, em seu preâmbulo, que possui origem em processo de inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, II, e §1º, da Lei 8.666/93. A Cláusula Quarta (Do preço) prevê remuneração honorária de 20% sobre o benefício proporcionado à prefeitura. No que

se refere ao Precatório nº 94628-76.2014.4.01.9198/DF, conforme extrato apresentado na visita *in loco*, consta que a Iblac Consulting Consultoria Empresarial LTDA recebeu, em 10/12/2015, a importância de R\$ 152.786,73 (peça 61). Já em relação ao Precatório nº 141181-16.2016.4.01.9198/DF (peça 70 e 72), o documento expedido pela Coordenadoria de Execução Judicial – COREJ do Tribunal Regional Federal da 1ª Região aponta para depósito, em 16/08/2017, no montante de R\$ 472.984,39 (peça 75), sendo, conforme estipulado em contrato, 20% para o escritório contratado, ou seja, R\$ 94.596,87 e o restante para a prefeitura.

Município de Major Sales

137. Em Major Sales foi firmado contrato (peça 77), em 12 março de 2007, entre a prefeita municipal, Sra. Elce Mafaldo de Paiva Fernandes, CPF 779.456.894-34, e os escritórios de advocacia/advogado: Monteiro e Monteiro Advogados e Associados, CNPJ 35.542.612/0001-90; Ivandro Sá Advogados Associados, CNPJ 05.796.433/0001-19; José Lyndon Johnson Braga, CPF 601.190.714-87. O acordo dispõe, em sua Cláusula Terceira (Do fato gerador contratual), que possui origem em inexigibilidade de licitação instaurada, em conformidade com o art. 25, II, da Lei 8.666/93. A Cláusula Quarta (Dos Honorários- *Ad Exitum*) prevê remuneração honorária de 20% sobre o benefício proporcionado à prefeitura.

138. Segundo o extrato do precatório da conta judicial (peça 79), ocorreu pagamento, em 1/2/2017, em favor de Monteiro e Monteiro Advogados e Associados, no valor de R\$ 6.666,84. Como este valor situa-se abaixo do montante fixado para a instauração de Tomada de Contas Especial (R\$ 100.000,00), considera-se oportuno **dar ciência** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação acerca da necessidade da adoção de medidas cabíveis, junto à ex-Prefeita do Município de Major Sales, Sra. Elce Mafaldo de Paiva Fernandes, CPF 779.456.894-34, e ao escritório Monteiro e Monteiro Advogados e Associados, CNPJ 35.542.612/0001-90, com vistas à devolução, para a conta do Fundeb da referida municipalidade, do valor de R\$ 6.666,84, relativo ao pagamento de honorários advocatícios com recursos de precatórios do Fundef.

139. Identificou-se, ainda, naquele município (peça 78), a existência de outro contrato em que não houve pagamentos, em razão do sobrestamento determinado em 28/11/17, tendo em vista que o Tribunal Regional da 3ª Região, no bojo da Ação Rescisória nº 5006325-85.2017.4.03.0000, suspendeu liminarmente todas as execuções referentes ao título executivo oriundo da Ação Civil Pública 0050616-27.1999.403.6100 (peça 83, p. 11). Ele foi firmado, em 10 de janeiro de 2017, entre o prefeito municipal, Sr. Thales André Fernandes, CPF 010.692.244-05, e o escritório de advocacia Castro e Dantas Advogados, CNPJ 10.785.405/0001-36. O acordo dispõe, em sua Cláusula Primeira (Fundamentos jurídicos do contrato), que **foi firmado com base em processo de inexigibilidade de licitação, em conformidade com o art. 25, caput, c/c o art. 13, da Lei 8.666/93**. A Cláusula Quinta (Do preço e condições de risco do pagamento) prevê **remuneração honorária de 20%** sobre o benefício proporcionado à prefeitura.

Município de Nísia Floresta

140. No tocante à Prefeitura Municipal de Nísia Floresta, foi celebrado contrato de prestação de serviços advocatícios entre o município (peça 88), representado pelo então prefeito George Ney Ferreira, CPF 182.392.264-34), e o escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados S/C, em 21/08/2007. Na cláusula terceira do acordo consta a informação de que a contratação foi autorizada por meio de processo licitatório, baseado na inexigibilidade de licitação, em conformidade com o disposto no art. 25, inc. II, da Lei 8.666/93. No documento OFI.004.000716-8/2016 (peça 91), a 4ª Vara da Justiça Federal da 5ª região aponta a liberação de quantia, no percentual de 50%, em favor de Monteiro e Monteiro Advogados Associados S/C (CNPJ 35.542.612/0001-90), e de 50% para Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP, CNPJ 06.337.074/0001-02.

141. Sendo assim, o escritório Monteiro e Monteiro beneficiou-se do valor de R\$ 102.918,03, cujo saque, por meio da conta judicial, ocorreu em 20/12/2016. Já o escritório Macedo Dantas & Ramalho beneficiou-se da quantia de R\$ 102.918,02, sacada em 20/12/2016 (extrato de peça 89).

Município de Pedro Velho



142. No Município de Pedro Velho foi firmado contrato (peça 95), em 12 março de 2007, entre o município, representado pela prefeita municipal, Sr. Eliseu Jalmir de Macedo, CPF 019.690.204-58, e os escritórios de advocacia/advogado: Monteiro e Monteiro Advogados e Associados, CNPJ 35.542.612/0001-90; Ivandro Sá Advogados Associados, CNPJ 05.796.433/0001-19; José Lyndon Johnson Braga, CPF 601.190.714-87. O acordo dispõe, em sua Cláusula Terceira (Do fato gerador contratual), que possui origem em inexigibilidade de licitação instaurada, em conformidade com o art. 25, II, da Lei 8.666/93. A Cláusula Quarta (Dos Honorários- *Ad Exitum*) prevê remuneração honorária de 20% sobre o benefício proporcionado à prefeitura. Segundo o extrato do precatório da conta judicial, ocorreram os pagamentos a seguir, em favor dos respectivos beneficiários (peça 96):

- Levantamento do Precatório, no valor de R\$ 151.429,00, ocorrido em 20/7/2017, para Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02); e

- Levantamento do Precatório, no valor de R\$ 152.217,05, ocorreu em 18/8/2017, para Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90).

Município de Poço Branco

143. Com relação ao Município de Poço Branco, foi firmado contrato (peça 100), em 10/5/2005, entre o município, representado pelo Sr. Roberto Lucas de Araújo (CPF 071.256.314-87), ex-Prefeito municipal, e a advogada Daniele de Oliveira Batista Modesto (CPF nº 869.083.244-00). No acordo não foi indicada a forma de seleção do escritório contratado (se houve procedimento licitatório ou se por contratação direta). Sendo assim, a equipe de auditoria, requisitou ao município de Poço Branco que disponibilizasse o processo administrativo referente à contratação da advogada. Todavia, o município informou que não foi encontrada a documentação referente ao procedimento administrativo de contratação do escritório advocatício (peça 93, p.3). Consta da cláusula terceira a fixação de um percentual de 20% relativo ao valor de êxito na demanda judicial. Segundo o extrato do precatório da conta judicial (peça 101), em 12/12/2016, ocorreu o pagamento, no valor de R\$ 413.194,23, em favor de Daniele de Oliveira Batista Modesto (CPF nº 869.083.244-00).

Município de São Bento do Trairi

144. Em São Bento do Trairi foi firmado contrato (peça 112), em 27 de abril de 2017, entre o município, representado pelo prefeito José Aracleide de Araújo, CPF 664.168.414-87, e o escritório de advocacia Monteiro e Monteiro Advogados e Associados, CNPJ 35.542.612/0001-90. Na cláusula terceira do acordo consta a informação de que a contratação foi autorizada por meio de processo licitatório, baseado na inexigibilidade de licitação, em conformidade com o disposto no art. 25, inc. II, da Lei 8.666/93. A Cláusula Quarta do contrato (Dos Honorários- *Ad Exitum*) prevê remuneração honorária de 20% sobre o benefício proporcionado à prefeitura. Segundo o extrato do precatório da conta judicial (peça 113), ocorreu pagamento, em 15/5/2018, em favor de Monteiro e Monteiro Advogados e Associados, no valor de R\$ 132.810,01.

Município de São Gonçalo do Amarante

145. Quanto ao Município de São Gonçalo do Amarante, em resposta à diligência formulada pela Secex-RN (peça 122), informou-se que o então Prefeito Sr. Jarbas Cavalcanti de Oliveira (CPF 328.527.894-34) contratou, por inexigibilidade de licitação, o Escritório de Advocacia Cordeiro, Castelo Branco e Associados Advocacia e Consultoria (CNPJ 07.759.690/0001-06), em 10 de setembro de 2007 (peça 122, p. 20/22). Informou-se ainda que, embora a previsão contratual tenha estabelecido que os honorários advocatícios fossem remunerados na proporção de 20% (vinte por cento) sobre o proveito econômico obtido na demanda judicial, o adimplemento da obrigação pelo Município não foi efetivado com verba específica do FUNDEF. A fonte orçamentária utilizada para pagamento foi "110 - Recursos Próprios". Contudo, o extrato de precatório revela que também houve pagamento em favor do escritório advocatício com recursos do precatório do Fundef (peça 119), no valor de R\$ 1.042.421,52, em 30/9/2016.

Município de São Tomé

146. Com relação ao Município de São Tomé, o escritório de advocacia Macedo Dantas & Ramalho Advocacia S/C (CNPJ 06.337.074/0001-02) foi contratado pela municipalidade (peça 124), na pessoa

do então Prefeito Anteomar Pereira da Silva (CPF 671.368.184-00), em 28/07/2009. Contudo, a pedido do referido escritório, os recursos destacados foram repartidos com o escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados S/C, CNPJ 35.542.612/0001-90 (*vide* extratos de peças XXX). Sendo assim, o escritório Macedo Dantas & Ramalho beneficiou-se do valor de R\$ 122.401,03, cujo saque por meio da conta judicial ocorreu em 22/08/2017. Já o escritório Monteiro e Monteiro beneficiou-se da quantia de R\$ 123.431,25, sacada em 13/10/2017 (peça 125). Na cláusula terceira do acordo consta a informação de que a contratação foi autorizada por meio de processo licitatório, baseado na inexigibilidade de licitação, em conformidade com o disposto no art. 25, inc. II, da Lei 8.666/93. Na visita *in loco*, não foi apresentado o referido processo de inexigibilidade. Já a Cláusula Quarta (Dos Honorários- *Ad Exitum*) prevê remuneração honorária de 20% sobre o benefício proporcionado à prefeitura.

Município de Tangará

147. Quanto ao Município de Tangará, o escritório de advocacia Monteiro e Monteiro Advogados Associados S/C (CNPJ 35.542.612/0001-90) foi contratado pela municipalidade (peça 130), na pessoa do então Prefeito Jorge Eduardo de Carvalho Bezerra (CPF 336.294.984-34), em 20/9/2007. Contudo, a pedido da Monteiro e Monteiro, os recursos destacados foram repartidos com o escritório Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP, CNPJ 06.337.074/0001-02 (*vide* extratos de peças XXX). Sendo assim, o escritório Monteiro e Monteiro beneficiou-se dos valores de R\$ 52.796,21, e R\$ 211.230,35, cujos saques por meio da conta judicial ocorreram, respectivamente, em 10/1/2017 e 11/1/2017. Já o escritório Macedo Dantas e Ramalho beneficiou-se da quantia de R\$ 263.283,47, sacada em 29/12/2016 (extratos de peças 132/133).

148. Tais valores pagos aos escritórios, da ordem de R\$ 527.310,03, correspondem inexplicavelmente a cerca de 22,5 % do volume total da ação de execução, superior aos 20 % pactuados em contrato. Na cláusula terceira do acordo consta a informação de que a contratação foi autorizada por meio de processo licitatório, baseado na inexigibilidade de licitação, em conformidade com o disposto no art. 25, inc. II, da Lei 8.666/93. Em reforço, o município informou que não foi encontrada a documentação referente ao procedimento administrativo de contratação do escritório advocatício (peça 131). A Cláusula Quarta (Dos Honorários- *Ad Exitum*) prevê remuneração honorária de 20% sobre o benefício proporcionado à prefeitura.

149. A irregularidade, verificada na quase totalidade dos municípios, tem origem na ausência de observação das prescrições constitucionais e legais por parte do gestor municipal, tendo-se por resultado o desvio de recursos que deveriam ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

Critérios

150. A utilização de recursos de precatórios do Fundef em destinação alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, como evidenciado na situação encontrada, contraria o disposto no Acórdão 1824/2017, item 9.2.2.2, Tribunal de Contas da União, Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 e no inc. II do art. 25, da Lei 8.66/93.

Evidências

151. As evidências em relação à ocorrência de pagamentos de honorários advocatícios contratuais com recursos dos precatórios do Fundef, por município fiscalizado estão destacadas a seguir.

- Documentos diversos - Município de Apodi (peça 9);
- Documentos diversos - Município de Areia Branca (peça 16);
- Documentos diversos – Município de Bom Jesus (peça 21);
- Documentos diversos - Município de Caiçara do Rio do Vento (peça 31);
- Documentos diversos – Município de Doutor Severiano (peça 37);
- Documentos diversos – Município de Jardim de Angicos (peça 45);



- Documentos diversos – Município de João Câmara (peça 54);
- Documentos diversos – Município de Lajes (peça 60);
- Documentos diversos – Município de Major Sales (peças 77/78);
- Documentos diversos – Município de Nísia Floresta (peça 88);
- Documentos diversos – Município de Pedro Velho (peça 95);
- Documentos diversos – Município de Poço Branco (peça 100);
- Documentos diversos – Município de Santo Antônio (peça 107);
- Documentos diversos – Município de São Bento do Trairi (peça 112);
- Documentos diversos – Município de São Gonçalo do Amarante (peça 118);
- Documentos diversos – Município de São Tomé (peça 124); e
- Documentos diversos – Município de Tangará (peça 130).

152. Também são evidências de pagamentos de honorários advocatícios contratuais com recursos dos precatórios do Fundef, por município, os seguintes documentos:

- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios - Município de Apodi (peça 10);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios - Município de Areia Branca (peça 17);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios – Município de Bom Jesus (peças 22/23);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios - Município de Caiçara do Rio do Vento (peça 33);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios – Município de Jardim de Angicos (peça 47);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios e documento expedido pela Coordenadoria de Execução Judicial – Município de Lajes (peças 61 e 75);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios – Município de Major Sales (peças 79);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios – Município de Nísia Floresta (peça 89);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios – Município de Pedro Velho (peça 96);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios – Município de Poço Branco (peça 101);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios – Município de Santo Antônio (peça 108);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios – Município de São Bento do Trairi (peça 113);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios – Município de São Gonçalo do Amarante (peça 119);
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios – Município de São Tomé (peça 125); e
- Extrato da conta bancária por meio da qual se efetuou o pagamento com recursos de precatórios do Fundef, por serviços advocatícios – Município de Tangará (peças 132/133).

Causas

153. Não foram identificadas as causas específicas do achado.

Efeitos

154. Dentre os possíveis efeitos decorrentes de pagamentos de honorários advocatícios contratuais com recursos dos precatórios do Fundef destaca-se a possibilidade de danos ao erário em decorrência

de pagamentos indevidos com verbas destinadas exclusivamente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Responsáveis

Responsáveis como gestor municipal signatário do contrato de serviços advocatícios	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Sra. Maria Goreti da Silveira Pinto, CPF 201.340.884-68, ex-Prefeita municipal de Apodi/RN	Contratar escritório de advocacia / advogado, sem licitação, e em desacordo com o disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000, e inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93.	Contratação do escritório Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02), em 28/1/2009, destinada à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da contratação do escritório de advocacia / advogado e do emprego de recursos em destinação alheia aos objetivos do Fundef, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação da complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 e inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, bem como de utilização na finalidade prevista, nos termos dos sobreditos dispositivos, é de conhecimento geral.
Sr. Manoel Cunha Neto, CPF 736.409.484-91, ex-Prefeito municipal de	Contratar escritório de advocacia / advogado, sem licitação, e em desacordo com	Contratação do advogado Tadeu Leal Reis de Melo, CPF 032.344.294-30, em 1/3/2007, destinada à recuperação dos recursos de	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da contratação do escritório de advocacia / advogado e do emprego de recursos em destinação alheia aos objetivos do Fundef, tendo em

Areia Branca/RN	o disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000.	complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação da complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 e inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, bem como de utilização na finalidade prevista, nos termos dos sobreditos dispositivos, é de conhecimento geral.
Sr. Moacir Amaro de Lima, CPF 108.370.604-78, ex-Prefeito municipal de Bom Jesus/RN	Contratar escritório de advocacia / advogado, sem licitação, e em desacordo com o disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no	Contratação do escritório Borges e Renovato Advogados S/C - EPP (CNPJ 06.925.876/0001-25), em 19/7/2006, destinada à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da contratação do escritório de advocacia / advogado e do emprego de recursos em destinação alheia aos objetivos do Fundef, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação da complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 e inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de

	art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000.		escritório/advogado, bem como de utilização na finalidade prevista, nos termos dos sobreditos dispositivos, é de conhecimento geral.
Sr. Edivan Secundo Lopes, CPF 142.955.474-68, ex-Prefeito municipal de Lajes/RN	Contratar escritório de advocacia / advogado, sem licitação, e em desacordo com o disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000.	Contratação do escritório IBLAC Consulting Consultoria Empresarial LTDA., CNPJ 06.116.508/0001-36, em 6/7/2007, destinada à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da contratação do escritório de advocacia / advogado e do emprego de recursos em destinação alheia aos objetivos do Fundef, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação da complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 e inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, bem como de utilização na finalidade prevista, nos termos dos sobreditos dispositivos, é de conhecimento geral.
Sr. George Ney Ferreira, CPF 182.392.264-34), ex-Prefeito municipal de Nísia Floresta/RN	Contratar escritório de advocacia / advogado, sem licitação, e em desacordo com o disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da	Contratação do escritório Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90), em 21/8/2007, destinada à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da contratação do escritório de advocacia / advogado e do emprego de recursos em destinação alheia aos objetivos do Fundef, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação da complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 70

	União, no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000.		da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 e inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, bem como de utilização na finalidade prevista, nos termos dos sobreditos dispositivos, é de conhecimento geral.
Sr. Eliseu Jalmir de Macedo, CPF 019.690.204-58, ex-Prefeito municipal de Pedro Velho/RN	Contratar escritório de advocacia / advogado, sem licitação, e em desacordo com o disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000.	Contratação do escritório Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02), em 20/7/2009, destinada à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da contratação do escritório de advocacia / advogado e do emprego de recursos em destinação alheia aos objetivos do Fundef, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação da complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 e inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, bem como de utilização na finalidade prevista, nos termos dos sobreditos dispositivos, é de conhecimento geral.
Sr. Roberto	Contratar	Contratação da advogada	a) Era plenamente possível

Lucas de Araújo (CPF 071.256.314-87), ex-Prefeito municipal de Poço Branco/RN	escritório de advocacia / advogado, sem licitação, e em desacordo com o disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000.	Daniele de Oliveira Batista Modesto (CPF nº 869.083.244-00), em 10/5/2005, destinada à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	identificar a natureza ilícita da contratação do escritório de advocacia / advogado e do emprego de recursos em destinação alheia aos objetivos do Fundef, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação da complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 e inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, bem como de utilização na finalidade prevista, nos termos dos sobreditos dispositivos, é de conhecimento geral.
Sr. José Aracleide de Araújo, CPF 664.168.414-87, Prefeito municipal de São Bento do Trairi/RN	Contratar escritório de advocacia / advogado, sem licitação, e em desacordo com o disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais	Contratação do escritório Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90), em 27/4/2017, destinada à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da contratação do escritório de advocacia / advogado e do emprego de recursos em destinação alheia aos objetivos do Fundef, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação da complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 e inc. II

	s Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000.		do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, bem como de utilização na finalidade prevista, nos termos dos sobreditos dispositivos, é de conhecimento geral.
Sr. Jarbas Cavalcanti de Oliveira (CPF 328.527.894-34), ex-Prefeito municipal de São Gonçalo do Amarante/RN	Contratar escritório de advocacia / advogado, sem licitação, e em desacordo com o disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000.	Contratação do escritório Cordeiro, Castelo Branco e Associados Advocacia e Consultoria (CNPJ 07.759.690/0001-06), em 10/9/2007, destinada à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da contratação do escritório de advocacia / advogado e do emprego de recursos em destinação alheia aos objetivos do Fundef, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação da complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 e inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, bem como de utilização na finalidade prevista, nos termos dos sobreditos dispositivos, é de conhecimento geral.
Sr. Anteomar Pereira da Silva (CPF 671.368.184-00), ex-Prefeito municipal de São Tomé/RN	Contratar escritório de advocacia / advogado, sem licitação, e em desacordo com o disposto no Acórdão	Contratação do escritório Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02), em 28/5/2009 destinada à recuperação dos recursos de complementação do	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da contratação do escritório de advocacia / advogado e do emprego de recursos em destinação alheia aos objetivos do Fundef, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação da

	1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000.	valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 e inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, bem como de utilização na finalidade prevista, nos termos dos sobreditos dispositivos, é de conhecimento geral.
Sr. Jorge Eduardo de Carvalho Bezerra (CPF 336.294.984-34), Prefeito municipal de Tangará/RN	Contratar escritório de advocacia / advogado, sem licitação, e em desacordo com o disposto no Acórdão 1824/2017-Plenário, item 9.2.2.2, do Tribunal de Contas da União, no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e	Contratação do escritório Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90), em 20/9/2007, destinada à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da contratação do escritório de advocacia / advogado e do emprego de recursos em destinação alheia aos objetivos do Fundef, tendo em vista a origem dos recursos, ou seja, provenientes da recuperação da complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União, reconhecidos na via judicial e que, portanto, deveriam seguir o critério legal estabelecido no art. 70 da Lei 9.394/1996, no art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, no art. 23 da Lei 11.494/2007, e no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000 e inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do gestor, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, bem como de utilização na finalidade prevista,

	no parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000.		nos termos dos sobreditos dispositivos, é de conhecimento geral.
--	---	--	--

Responsáveis na qualidade de Escritório advocatício / advogado contratado	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	Firmar contrato com município e receber recurso de contratação direta, firmada indevidamente por inexigibilidade de licitação, em dissonância com o disposto no inc. II do art. 25, da Lei 8.666/93.	a) Contratos firmados com os municípios de Apodi/RN, Pedro Velho/RN e São Tomé/RN, respectivamente em 28/1/2009, 20/7/2009 e 28/5/2009, destinados à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União. b) Extratos da conta judicial de precatórios, decorrentes de contratações firmadas, pelo escritório Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90), com os municípios de Nísia Floresta/RN e Tangará/RN, respectivamente em 28/1/2009 e 28/5/2009.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da celebração de contrato com o município, por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a baixa complexidade dos serviços e/ou ausência de caracterização de notória especialização, em dissonância com o que preceitua o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do responsável, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, nos termos do que dispõe o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, é de conhecimento geral.
Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	Firmar contrato com município e receber recurso de contratação direta, firmada indevidamente por inexigibilidade de licitação, dissonante	a) Contratos firmados com os municípios de Nísia Floresta/RN, São Bento do Trairi/RN e Tangará/RN, respectivamente em 28/1/2009, 20/7/2009 e 28/5/2009, destinados à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da celebração de contrato com o município, por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a baixa complexidade dos serviços e/ou ausência de caracterização de notória especialização, em dissonância com o que preceitua o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta

	com o disposto no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93.	aluno (VMAA) pela União. b) Extratos da conta judicial de precatórios, decorrentes de contratações firmadas, pelo escritório Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02), com os municípios de Apodi/RN, Pedro Velho/RN e São Tomé/RN, respectivamente em 28/1/2009, 20/7/2009 e 28/5/2009.	diversa por parte do responsável, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, nos termos do que dispõe o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, é de conhecimento geral.
Tadeu Leal Reis de Melo, CPF 032.344.294-30	Firmar contrato com município e receber recurso de contratação direta, firmada indevidamente por inexigibilidade de licitação, dissonante com o disposto no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93.	a) Contrato firmado com o município de Areia Branca/RN, em 1/3/2007, destinado à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União. b) Extrato da conta judicial de precatório, decorrentes da contratação acima.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da celebração de contrato com o município, por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a baixa complexidade dos serviços e/ou ausência de caracterização de notória especialização, em dissonância com o que preceitua o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do responsável, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, nos termos do que dispõe o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, é de conhecimento geral.
Borges e Renovato Advogados S/C - EPP (CNPJ 06.925.876/0001-25)	Firmar contrato com município e receber recurso de contratação direta, firmada indevidamente por inexigibilidade de licitação, dissonante com o disposto	a) Contrato firmado com o município de Bom Jesus/RN, em 19/7/2006, destinado à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União. b) Extrato da conta judicial de precatório,	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da celebração de contrato com o município, por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a baixa complexidade dos serviços e/ou ausência de caracterização de notória especialização, em dissonância com o que preceitua o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do responsável,

	no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93.	decorrentes da contratação acima.	visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, nos termos do que dispõe o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, é de conhecimento geral.
IBLAC Consulting Consultoria Empresarial LTDA., CNPJ 06.116.508/0001-36,	Firmar contrato com município e receber recurso de contratação direta, firmada indevidamente por inexigibilidade de licitação, dissonante com o disposto no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93.	a) Contrato firmado com o município de Lajes/RN, em 6/7/2007, destinado à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União. b) Extrato da conta judicial de precatório, decorrentes da contratação acima.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da celebração de contrato com o município, por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a baixa complexidade dos serviços e/ou ausência de caracterização de notória especialização, em dissonância com o que preceitua o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do responsável, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, nos termos do que dispõe o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, é de conhecimento geral.
Daniele de Oliveira Batista Modesto (CPF nº 869.083.244-00)	Firmar contrato com município e receber recurso de contratação direta, firmada indevidamente por inexigibilidade de licitação, dissonante com o disposto no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93.	a) Contrato firmado com o município de Poço Branco/RN, em 10/5/2005, destinado à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União. b) Extrato da conta judicial de precatório, decorrentes da contratação acima.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da celebração de contrato com o município, por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a baixa complexidade dos serviços e/ou ausência de caracterização de notória especialização, em dissonância com o que preceitua o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do responsável, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, nos termos do que dispõe o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, é de conhecimento geral.
Cordeiro, Castelo Branco e Associados Advocacia e	Firmar contrato com município e receber recurso	a) Contrato firmado com o município de São Gonçalo do Amarante, em 10/9/2007, destinado	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da celebração de contrato com o município, por inexigibilidade de

Consultoria (CNPJ 07.759.690/0001-06),	de contratação direta, firmada indevidamente por inexigibilidade de licitação, dissonante com o disposto no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93.	à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União. b) Extrato da conta judicial de precatório, decorrentes da contratação acima.	licitação, tendo em vista a baixa complexidade dos serviços e/ou ausência de caracterização de notória especialização, em dissonância com o que preceitua o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do responsável, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, nos termos do que dispõe o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, é de conhecimento geral.
Medeiros e Sampaio Advocacia S/C Ltda. - ME – EPP (CNPJ 01.717.055/0001-80)	Receber recurso de contratação direta, firmada indevidamente por inexigibilidade de licitação, em dissonância com o disposto no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93.	Extrato da conta judicial de precatório, decorrente da contratação firmada com o município de Bom Jesus/RN, em 19/7/2006, destinada à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da celebração de contrato com o município, por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a baixa complexidade dos serviços e/ou ausência de caracterização de notória especialização, em dissonância com o que preceitua o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do responsável, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, nos termos do que dispõe o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, é de conhecimento geral.
Henrique Carvalho Advogados (CNPJ 10.833.351/0001-87)	Receber recurso de contratação direta, firmada indevidamente por inexigibilidade de licitação, em dissonância com o disposto no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93.	Extrato da conta judicial de precatório, decorrente da contratação firmada com o município de Bom Jesus/RN, em 19/7/2006, destinada à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da celebração de contrato com o município, por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a baixa complexidade dos serviços e/ou ausência de caracterização de notória especialização, em dissonância com o que preceitua o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do responsável, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, nos termos do que dispõe o inc. II

			do art. 25 da Lei 8.666/93, é de conhecimento geral.
Lima Marinho Pontes e Vasconcellos Advogados (CNPJ 06.014.214/0001-01);	Receber recurso de contratação direta, firmada indevidamente por inexigibilidade de licitação, em dissonância com o disposto no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93.	Extrato da conta judicial de precatório, decorrente da contratação firmada com o município de Bom Jesus/RN, em 19/7/2006, destinada à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da celebração de contrato com o município, por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a baixa complexidade dos serviços e/ou ausência de caracterização de notória especialização, em dissonância com o que preceitua o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do responsável, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, nos termos do que dispõe o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, é de conhecimento geral.
Queiroz Cavalcanti Advocacia (CNPJ 02.636.085/0001-53)	Receber recurso de contratação direta, firmada indevidamente por inexigibilidade de licitação, em dissonância com o disposto no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93.	Extrato da conta judicial de precatório, decorrente da contratação firmada com o município de Bom Jesus/RN, em 19/7/2006, destinada à recuperação dos recursos de complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da celebração de contrato com o município, por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a baixa complexidade dos serviços e/ou ausência de caracterização de notória especialização, em dissonância com o que preceitua o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do responsável, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, nos termos do que dispõe o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, é de conhecimento geral.
E S Informática Ltda. - ME (CNPJ 02.093.296/0001-68)	Receber recurso de contratação direta, firmada indevidamente por inexigibilidade de licitação,	Extrato da conta judicial de precatório, decorrente da contratação firmada com o município de Bom Jesus/RN, em 19/7/2006, destinada à recuperação dos recursos de complementação do	a) Era plenamente possível identificar a natureza ilícita da celebração de contrato com o município, por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a baixa complexidade dos serviços e/ou ausência de caracterização de notória especialização, em

	em dissonância com o disposto no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93.	valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União.	dissonância com o que preceitua o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93. b) Era razoável exigir conduta diversa por parte do responsável, visto que a necessidade de realização de licitação para a contratação de escritório/advogado, nos termos do que dispõe o inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, é de conhecimento geral.
--	--	---	---

Conclusão

155. Acerca da ocorrência de pagamentos de honorários advocatícios com recursos de precatórios do Fundef, há importante fundamentação jurisprudencial no relatório e no voto condutor do Acórdão 1285/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, nos autos do processo de representação TC 023.147/2017-2 (Secex-PI), que serviu de base para a fundamentação a seguir descrita, com os devidos ajustes e adequações ao caso concreto em análise, em municípios do Estado do Rio Grande do Norte.

156. A contratação de serviços advocatícios por meio de inexigibilidade de licitação, como evidenciada nos contratos firmados pelos municípios deveria observar, simultaneamente, a presença de três elementos: o serviço profissional especializado, a notória especialização do profissional ou empresa e a natureza singular do serviço a ser contratado, conforme previsto no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.

157. Neste sentido, é o entendimento amplamente consignado na jurisprudência deste Tribunal, *ex vi* dos Acórdãos 416/2008-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar), 669/2012-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Marcos Bemquerer), 3413/2013-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Raimundo Carreiro) e 2832/2014-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).

158. Em não sendo satisfeita qualquer uma destas exigências mencionadas, vale a regra geral para a contratação: a necessidade de licitação. Além disso, vale destacar que se impõe à Administração Pública o dever de evidenciar a inviabilidade de competição, nos termos previstos no art. 25, ‘*caput*’, da Lei 8.666/1993, para fins de realização da contratação direta por inexigibilidade, uma vez que os incisos enumerados no art. 25 da Lei 8.666/1993 são exemplificativos.

159. No caso em análise, não se observa o preenchimento dos requisitos exigidos para a contratação de escritórios advocatícios por inexigibilidade de licitação, conforme a seguir descrito.

160. Da leitura dos contratos pactuados, não se vislumbra deles extrair peculiaridades ou especificidades suficientes para caracterizá-los como serviços singulares, mormente a ponto de inviabilizar a prestação dos serviços por outros profissionais da advocacia tributária e/ou financeira.

161. Cabe acrescentar que a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado não são suficientes para permitir a contratação por inexigibilidade de licitação. Primeiramente, deve-se comprovar a inviabilidade de competição, nos termos do art. 25 da Lei 8.666/1993. No caso concreto, não está devidamente comprovada a inviabilidade de competição, já que existem no mercado outros escritórios especializados em matéria tributária.

162. Registra-se que não há indicativo sequer que as gestões municipais formalizaram processo administrativo com vistas às contratações dos referidos serviços advocatícios.

163. De qualquer forma, a par das informações constantes dos próprios contratos advocatícios, em cotejo com as demais informações obtidas junto à Justiça Federal, reputa-se não caracterizada a inexigibilidade de licitação no presente caso.

164. Primeiramente, porque não se constata a inviabilidade de competição. Em seguida, porque não resta caracterizada a singularidade do objeto. E também, porque não há qualquer elemento indicativo

de que os referidos causídicos detinham notória especialização, a qual, enfatiza-se, sequer seria necessária no tocante ao objeto da contratação, já que se revestia de matéria sem maior complexidade, que poderia ser executada por inúmeros advogados especializados na seara tributária.

165. Quanto à singularidade do objeto pretendido [ação ordinária de cobrança contra a União Federal, com escopo de recuperar diferenças de valores do Fundef, decorrentes de transferências a menor] é forçoso concluir que, a rigor, não é de natureza singular a ponto de justificar a contratação direta, uma vez que o serviço nele descrito não exige tão complexa formação do profissional, ainda não demonstrada nos autos, apta a afastar a possibilidade de concorrência.

166. Nesse sentido, colaciona-se trecho do voto condutor do Acórdão 852/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, a seguir transcrito.

A singularidade de um serviço diz respeito à sua invulgaridade, especialidade, especificidade ou notabilidade, ou seja, a natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional.

167. Por meio de resposta a consulta dirigida a esta Corte de Contas pelo então Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, Exmo. Sr. Senador Ney Suassuna, por meio da Decisão 695/2001-Plenário, este Tribunal assim se pronunciou, conforme ementa a seguir:

Consulta sobre a necessidade de realizar licitação para contratar empresa com notória especialização, quando da execução de levantamentos de ativos fiscais, originários do recolhimento a maior ou indevido, visando a proceder a sua compensação junto à União. Conhecimento. Responder ao consulente que esse tipo de serviço não tem, em princípio, natureza singular e, por isso, sua realização não exige que o executor detenha especialização, de modo que sua contratação exige o procedimento licitatório. Ciência ao interessado. Arquivamento.

168. Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello [in Curso de Direito Administrativo, editora Malheiros, 13 ed, São Paulo: 2001, p. 493], um serviço deve ser havido como singular:

(...) quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

169. Outrossim, cabe destacar que a notória especialização que inviabiliza a licitação é a de profissionais ou empresas reconhecidamente capazes no âmbito de suas atividades, para a execução de serviço inédito ou incomum, cujas características permitam “inferir que seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”.

170. Todavia, não se questiona a competência dos profissionais contratados, não se discute o êxito das ações judiciais. O que se questiona é a forma de contratação (sem procedimento licitatório e sem formalização do processo de inexigibilidade), que não comprovou que os causídicos contratados atendiam os ditames previstos no art. 25, II, parágrafo 1º, combinado com o artigo 13, V e § 3º, e 26 da Lei 8.666/1993.

171. Na contratação de serviços advocatícios, ainda quando usado o expediente da inexigibilidade, deve-se atentar para regramentos previstos legalmente, que irão comprovar ou atestar que a contratação do profissional era, de fato, caso de inexigibilidade de licitação. A Administração, porém, no momento da contratação, não se preocupou em formalizar o processo de inexigibilidade, previsto no art. 26 da Lei 8.666/1993, prejudicando a sua comprovação.

172. A justificação de que o profissional contratado possuía notória especialização, que era o mais preparado, que o caso era singular, mas sem que seja formalizada uma base de documentos que sustentem o alegado, conforme exige a legislação, revela a ocorrência de contratação direta à revelia do previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

173. No caso em análise, o argumento da inexigibilidade foi construído sob o prisma e a favor dos escritórios advocatícios que ofereceram seus serviços aos Municípios. Em nenhum momento ficou evidenciado que os Municípios teriam demandado uma pesquisa sobre a matéria, a qual, em tese, poderia ser realizada por qualquer advogado especializado em direito tributário.

174. Na verdade, não se tem qualquer elemento que evidencie minimamente um ato administrativo prévio (estudo, demanda formal, pesquisa) que possa denotar que a referida contratação se deu a partir de uma demanda originária da gestão municipal, e não dos próprios escritórios advocatícios.

175. Cabe destacar que somente depois de definir o objeto que pretende contratar é que a Administração Pública deverá buscar o profissional para executá-lo. No caso em análise, houve inversão da ordem de contratação, com definição prévia dos escritórios/profissionais a serem contratados, agregando ao objeto características que individualizam o executor do serviço.

176. Não houve a devida formalização dos processos de contratação de escritórios advocatícios, e, em alguns casos, os contratos possuem texto genérico padrão para municípios diferentes, o que sinaliza a possibilidade de esses documentos terem sido elaborados pelos próprios escritórios de advocacia contratados, e não pelos municípios contratantes.

177. Impende ressaltar que independentemente de a contratação ter sido realizada por meio de licitação, dispensa ou inexigibilidade, é necessário que seja realizada a formalização dos atos em um processo administrativo no qual devem constar as razões que justificaram a contratação e levaram à escolha do contratado, entre outros elementos, inclusive como forma de permitir o controle da legalidade dos atos praticados pelo administrador.

178. A consequência do desrespeito à forma reputada por lei como indispensável à celebração de contrato pela Administração Pública é a nulidade do próprio contrato, conforme prevê o art. 49, parágrafos 2º e 4º, da Lei 8.666/1993, abaixo transcritos.

Art. 49. (...):

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

(...)

§ 4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

179. A jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região já reconheceu a nulidade de contrato administrativo celebrado irregularmente, como ocorrente na espécie. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO DE CONCESSÃO PARA EXPLORAÇÃO DE ESTACIONAMENTO. LICITAÇÃO. UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE CONVITE AO INVÉS DA CONCORRÊNCIA. INADEQUAÇÃO DO PROCEDIMENTO. NULIDADE. DISPENSA DE LICITAÇÃO. EMERGÊNCIA NÃO CARACTERIZADA. INAPLICABILIDADE DO ART. 24, IV, DA LEI 8.666/93. RECURSO NÃO PROVIDO. Não demonstrada a hipótese autorizadora de dispensa ou inexigibilidade de licitação prevista no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, não há como convalidar licitação realizada em modalidade diversa daquela prevista na legislação de regência, tratando-se de procedimento nulo. Consequentemente, com base no art. 49, §2º, da Lei 8.666/1993, o contrato dele decorrente também deve ser considerado nulo. Precedentes deste Tribunal: (REO 0022215-68.2001.4.01.0000/MA, Rel. Desembargadora Federal MARIA ISABEL GALLOTTI RODRIGUES, Sexta Turma, DJ p.95 de 21/08/2006 e AC 0000228-85.2001.4.01.3100 / AP, Rel. Desembargador Federal DANIEL PAES RIBEIRO, Sexta Turma, e-DJF1 p. 52 de 22/03/2010) (AC 4059719984013700, JUIZ FEDERAL JOSÉ ALEXANDRE FRANCO, TRF1-2ª TURMA SUPLEMENTAR, e-DJF1 DATA: 17/01/2013 PAGINA. 99.)

180. Quanto à análise específica da remuneração pelos serviços prestados (por meio de honorários advocatícios contratuais), percebe-se a presença de cláusula *ad exitum*, conforme cláusula contratual, muitas das vezes escritas de forma padronizada.

181. Sobre a possibilidade de a remuneração pela prestação de serviços advocatícios ser fixada *ad exitum* (taxa de sucesso), é preciso compreender que os contratos que vinculam a remuneração do particular ao êxito da atividade constituem contratos de risco.

182. A celebração desses contratos é exceção no âmbito de atuação do Poder Público. Como regra, os contratos administrativos devem definir precisamente os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em observação aos termos do edital e da proposta a que se vinculam (art. 54, § 1º, da Lei 8.666/1993).

183. Convém registrar, para maior clareza, as diferentes naturezas de honorários: os honorários sucumbenciais (devido ao advogado da parte vencedora e arbitrados pelo Juiz, regidos pelo art. 85 do CPC) e os honorários consensuais (devidos em razão do compromisso em prestar a obrigação e estipulados pelas partes no contrato).

184. A mencionada forma de pagamento contratual, denominada cláusula *ad exitum*, ocorre quando o recebimento é condicionado a um resultado positivo, sendo que sua ocorrência não encontra amparo no ordenamento jurídico quando relacionada à verba cuja natureza seja pública.

185. A propósito, traz-se à colação excerto da RECOMENDAÇÃO MPF-PRM/ILH-GAB 03 n. 05/2016, exarada no âmbito do procedimento administrativo 1.14.001.000106/2016, *verbis*:

(...) Alguns Municípios celebraram contratos advocatícios lesivos ao patrimônio público, prevendo honorários contratuais incompatíveis com o alto valor e a baixa complexidade da causa (a qual trata de matéria exclusivamente de Direito, já pacificada).

Os honorários contratuais têm chegado, por vezes, a 20%. Considerando como exemplo um precatório de R\$ 5 milhões, isso resultaria no pagamento de R\$ 1 milhão com recursos públicos, para uma causa com peças-padrão. **Não se pode esquecer, ademais, que os escritórios de advocacia já receberam honorários sucumbenciais no próprio processo judicial, arbitrados igualmente sobre o valor da causa.** Se, além desses, receberem também honorários convencionais (contratuais) em altos percentuais, ter-se-á efetiva desproporcionalidade e lesão ao erário.

Escritórios têm argumentado que os honorários convencionais são uma livre convenção entre o cliente e o causídico. De fato. **Ocorre que, neste caso, o cliente é a Fazenda Pública, e os recursos que remuneram os serviços são públicos.** Assim, um eventual contrato advocatício que preveja honorários convencionais desproporcionais é lesivo ao patrimônio público e, como tal, há de ser anulado (tanto como qualquer outro ato lesivo ao patrimônio público, nos termos da Lei da Ação Civil Pública e da Lei da Ação Popular), inclusive com responsabilização dos que derem causa ao prejuízo.

Nesse sentido, Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia tem entendimento pacífico de que é ilícita a fixação de contratos advocatícios em que, além dos honorários sucumbenciais fixados em Juízo, o escritório ganhe também um percentual do proveito da causa. Com efeito, o art. 55, III, da Lei 8.666/93 estabelece que é cláusula essencial no contrato administrativo a que estabelece e define o preço (é dizer, o valor líquido a ser pago). Assim, nos contratos em que a Administração Pública tenha de despender recursos, o preço tem de ser **certo e preestabelecido**, não se admitindo um contrato cujo valor é desconhecido e depende de fatores aleatórios, como o êxito ou não na demanda. A Administração até pode firmar contrato em que não despenda valor nenhum, e toda a remuneração do escritório seja decorrente de honorários sucumbenciais estabelecidos em Juízo. Entretanto, se for despender algum valor adicional a título de honorários contratuais, **este tem de ser pré-definido e certo**, independente do êxito ou não na demanda.

Dentre tantos outros precedentes, assim se manifestou o TCM/BA nos Processos TCM nº 65609/10 e nº 65032/08. A posição é tão sedimentada que também ensejou a edição dos prejudgados nº 1199 e 1427, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

I - SOMENTE É ADMISSÍVEL O CONTRATO DE RISCO (AD EXITUM) NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUANDO O PODER PÚBLICO NÃO DESPENDER QUALQUER VALOR, SENDO A REMUNERAÇÃO DO CONTRATADO EXCLUSIVAMENTE OS HONORÁRIOS PELA SUCUMBÊNCIA DEVIDOS PELA PARTE VENCIDA, NOS MONTANTES DETERMINADOS PELO JUIZO NA SENTENÇA CONDENATÓRIA. NÃO É

ADMISSÍVEL A CELEBRAÇÃO DE CONTRATO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ONDE ESTEJA PREVISTO QUE O CONTRATADO PERCEBERÁ, A TÍTULO DE REMUNERAÇÃO, UM PERCENTUAL SOBRE AS RECEITAS AUFERIDAS PELO ENTE COM AS AÇÕES ADMINISTRATIVAS OU JUDICIAIS EXITOSAS PROMOVIDAS PELO CONTRATADO, POIS NESTE CASO SERIA IMPERIOSA A INCLUSÃO DE CLÁUSULA CONTENDO O VALOR DO CONTRATO E OBSERVÂNCIA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS, QUE EXIGEM PREVISÃO DE RECEITAS E DESPESAS.

II (...) O CONTRATO A SER FIRMADO COM O PROFISSIONAL DO DIREITO DEVERÁ TER VALOR FIXO, NÃO PODENDO SE PREVER PERCENTUAL SOBRE AS RECEITAS AUFERIDAS PELO ENTE COM AS AÇÕES ADMINISTRATIVAS OU JUDICIAIS EXITOSAS PELO CONTRATADO, SALVO SE A ADMINISTRAÇÃO FIRMAR CONTRATO DE RISCO PURO, ONDE NÃO SE DESPENDA NENHUM VALOR COM A CONTRATAÇÃO, SENDO A REMUNERAÇÃO DO CONTRATADO EXCLUSIVAMENTE PROVENIENTE DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA DEVIDOS PELA PARTE VENCIDA, NOS MONTANTES DETERMINADOS PELO JUIZO NA SENTENÇA CONDENATÓRIA.

À parte dessa questão, o fato é que, ainda que os honorários contratuais não tenham sido firmados como percentual do êxito, ou ainda que se considerasse lícita essa prática, o gestor tem a especial obrigação de verificar a eventual onerosidade excessiva do contrato para a Administração e, se for o caso, promover sua anulação ou pleiteá-la em Juízo. O que não pode o gestor é **efetuar pagamento desproporcional de valores por uma causa de modelos já prontos**, sobretudo considerando que já foram recebidas, em cada ação judicial, os honorários sucumbenciais fixados pelo Judiciário. (*grifou-se*)

186. De fato, no âmbito da Administração Pública, o contrato a ser firmado com o profissional do Direito deverá estabelecer valor fixo, não podendo se cogitar da aplicação de percentual sobre as receitas auferidas pelo ente por força de ações administrativas ou judiciais exitosas conduzidas pelo contratado, salvo se a Administração firmar contrato de risco puro, onde a remuneração do contrato dar-se-á exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida.

187. Cabe também aduzir, por relevante, que a vinculação da remuneração do profissional do Direito a percentual do montante de créditos efetivamente recuperados contraria o princípio orçamentário da universalidade, pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e despesas do Estado. Na Lei 4.320/1964, o princípio em tela traduz-se nos seguintes dispositivos:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Art. 3º. A Lei do orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei.

188. A avença tampouco se coaduna com a legislação pertinente no plano contratual, porquanto nos moldes estatuídos pelo art. 55, III, da Lei 8.666/1993, é cláusula essencial no contrato administrativo a que estabelece e define o preço. É dizer: o preço tem de ser certo e preestabelecido, não se admitindo um contrato cujo valor é desconhecido e depende de fatores aleatórios, como o êxito ou não na demanda, salvo se a Administração firmar contrato de puro risco.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

(...)

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;



189. Ademais, a Constituição Federal veda expressamente, em seu inciso IV do artigo 167, a vinculação de receitas e impostos:

Art. 167. São vedados:

IV – a vinculação de receitas de impostos a órgão ou despesa, ressalvada a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimentos do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, bem como o disposto no §4º deste artigo.

190. A respeito do tema (vinculação das receitas de impostos), o Supremo Tribunal Federal, em reiteradas oportunidades, vem decidindo pela inconstitucionalidade da vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, por ofensa ao inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

191. O Tribunal de Contas da União também possui precedente no sentido de que (Acórdão 2.686/2008-TCU-Plenário – Relator: Ministro Ubiratan Aguiar):

Nas contratações em que são pactuadas cláusulas de êxito, como remuneração pelos serviços prestados, deve haver correspondência direta entre o esforço e a dificuldade esperados do contratado e o prêmio acordado, sob pena de se configurar situação de desproporcionalidade entre serviço prestado e preço.

192. O gestor tem a especial obrigação de verificar a eventual onerosidade excessiva do contrato para a Administração e, se for o caso, promover sua anulação ou pleiteá-la em Juízo. O que não pode é efetuar pagamento desproporcional de valores por uma causa de baixa complexidade e sem que o preço tenha sido certo e preestabelecido (art. 55, III, da Lei 8.666/1993), evitando-se assim, a indefinição do valor do contrato e respeitando as normas que regem as finanças públicas e as contratações dos entes públicos.

193. No caso dos autos, o contrato a ser firmado com o profissional do direito deveria estabelecer valor fixo (art. 55, III, da Lei 8.666/1993), não podendo prever percentual sobre as receitas de impostos auferidas pelo ente municipal com as ações administrativas ou judiciais exitosas pelo contratado (art. 167, inciso IV da CF), ou, caso a Administração firmasse contrato de risco puro, no qual não houvesse qualquer dispêndio de valor com a contratação, seria hipótese de remuneração do contrato, exclusivamente, por meio dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida, nos montantes determinados e fixados pelo juízo na sentença condenatória.

194. Considerando que a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei, tendo em vista a vinculação da Administração Pública ao princípio constitucional da legalidade (art. 37, caput), e considerando, ainda, que toda a disciplina acerca dos contratos está traçada na Constituição Federal (art. 37, XXI) e na Lei de Licitações (artigos 54 a 80), sendo que em nenhum momento a Constituição ou a Lei autorizam a Administração Pública a celebrar contrato de risco com particular, ficam os municípios impossibilitados de firmar contratos que prevejam pagamento de honorários com base em cláusula *ad exitum*, ressalvada a hipótese em que a remuneração do contratado decorra apenas dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida no processo.

195. No caso sob análise, estende-se sobejamente demonstrada a nulidade do contrato de prestação de serviços advocatícios, eis que ausente qualquer indício de que tenham sido observados os dispositivos da Lei 8666/93, bem como a inexistência de boa-fé por parte dos contratados, uma vez que, na condição de causídicos (operadores do direito e pleno conhecedores da legislação), tinham ciência da nulidade das avenças celebradas, em desacordo com as disposições da lei de licitações, restando patente a insubsistência de título hábil a legitimar eventual pagamento pelos serviços advocatícios prestados.

196. E ainda que não se pudesse falar em concorrência de conduta do particular para a celebração do contrato nulo e em obrigação da Administração de indenizá-lo pela execução dos serviços, tal providência deve ser buscada nas vias ordinárias, por arbitramento, e não com base em contrato tido por nulo. Nesse sentido:



ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA. CHEQUE PRESCRITO. CONTRATO VERBAL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. TRANSPORTE. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO E PRÉVIO EMPENHO. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 59, § 4º, DA LEI 4.320/64, 59 E 60, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.666/93. OCORRÊNCIA. OBRIGATORIEDADE DA LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DE ORDEM CONSTITUCIONAL (CF/88, ART. 37, XXI). FINALIDADE (LEI 8.666/93, ART. 3º). FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. REGRA GERAL: CONTRATO ESCRITO (LEI 8.666/93, ART. 60, PARÁGRAFO ÚNICO). INOBSERVÂNCIA DA FORMA LEGAL. EFEITOS. NULIDADE. EFICÁCIA RETROATIVA (LEI 8.666/93, ART. 59, PARÁGRAFO ÚNICO). APLICAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO FINANCEIRO. PROVIMENTO. (...) 6. No regime jurídico dos contratos administrativos nulos, a declaração de nulidade opera eficácia *ex tunc*, ou seja, retroativamente, não exonerando, porém, a Administração do dever de indenizar o contratado (Lei 8.666/93, art. 59, parágrafo único), o que, todavia, deve ser buscado na via judicial adequada. 7. Recurso especial provido. (RESP 200300784135, DENISE ARRUDA, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJ DATA:19/09/2005 PG:00187 RSTJ VOL.:00196 PG: 00083..DTPB:.)

197. Destaca-se que a própria Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB), em seu art. 22, §2º, remete às vias ordinárias, por meio de arbitramento, a fixação dos honorários advocatícios quando estes não forem regularmente estipulados entre patrono e seu cliente, como é o caso presente.

198. Dessa forma, considerando a natureza vinculada determinada pela origem dos recursos, além da desproporcionalidade do valor aferido em função do trabalho desenvolvido, não se pode admitir que os valores auferidos pelos entes federados sejam vertidos para o pagamento de honorários advocatícios, devendo a verba objeto da execução necessariamente ser aplicada na mesma finalidade a que se destinou o fundo contábil: a educação fundamental. No sentido de tais considerações vem se posicionando a jurisprudência pátria, conforme se vê dos Acórdãos a seguir transcritos:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. FUNDEF. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS. RETENÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Os honorários advocatícios contratuais devem ser pagos aos patronos contratados pelo ente público através da verba própria e não com retenção de verba vinculada, sob pena de violação do texto constitucional. (Precedente deste Tribunal. AG 126993/PE, Rel. Des. Federal Francisco Cavalcanti, DJE em 19/10/2012). 2. Agravo de instrumento improvido. (TRF-5, AG 00099246820144050000, 3ª Turma, Des. Federal Marcelo Navarro, DJE – Data: 07/04/2015 – Página: 46).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FUNDEF. RETENÇÃO DE HONORÁRIOS CONTRATUAIS. IMPOSSIBILIDADE. 1. Em se tratando de diferenças alusivas ao FUNDEF, justifica-se a sua vinculação, quando pagas, a finalidades relacionadas à área a que se destina, qual seja, à educação. 2. Os honorários advocatícios contratuais devem ser pagos aos patronos contratados pelo ente Público através da verba própria, e não com retenção de verba vinculada, sob pena de violação ao texto constitucional. (TRF-5ª R. 1ª T., AG 126993/PE, rel. Des. Federal Francisco Cavalcanti, DJ 19/10/12) 3. Há de se afastar a alegação de incompetência da Justiça Federal levantada em contrarrazões, pois ‘não há qualquer litígio entre os exequentes e os seus patronos, mas sim intervenção do Juízo Federal, que indeferiu o pedido de retenção dos honorários contratuais’. (cf. TRF-5ª R., 1ª T., AGTR 138950, rel. Des. Federal Manoel Erhardt, DJ 02/10/14) 4. Agravo de instrumento desprovido. (TRF-5, AG 00004391020154050000, 3ª Turma, Rel. Des. Federal Paulo Machado Cordeiro, DJE – Data: 20/05/2015 – Página: 47).

199. Impende consignar que os destaques eventualmente autorizados judicialmente decorrem do fato de que não cabe ao Poder Judiciário, para fins de autorização de pagamentos de honorários advocatícios, a prévia análise acerca da legalidade do contrato administrativo, tarefa essa de competência dos órgãos de controle. O Poder Judiciário autoriza tais destaques com base estritamente na existência e juntada aos autos de execução judicial do contrato de prestação de serviços jurídicos com previsão de honorários advocatícios.



200. Nesse sentido, importante registrar que no âmbito da ação de suspensão de Segurança 5.182 (questão principal abordada: precatórios do Fundef) o Supremo Tribunal Federal, por meio de Sua Excelência, a Ministra-Presidente Carmen Lúcia, enfatizou que “enquanto pendente a análise e o julgamento da validade dos contratos firmados sem a realização de licitação, os Municípios contratantes não poderão efetuar qualquer pagamento de honorários em favor da contratada”.

201. Em suma, decidiu a Ministra Carmen Lúcia suspender o pagamento de honorários advocatícios “antes de finda a análise regular dos ajustes pelo órgão de fiscalização”, o que assevera a competência dos órgãos de controle no tocante à análise da legalidade das referidas contratações, mormente sob a égide da Lei de Licitações.

202. Conclui-se, portanto, em síntese:

a) que o valor da avença, incompatível com a complexidade da causa, foi pactuado sem que o preço tenha sido certo e preestabelecido, em desrespeito ao art. 55, III, da Lei 8.666/1993, ocasionando, assim, a indefinição do valor do contrato, em desrespeito às normas que regem as finanças e as contratações dos entes públicos;

b) que a vinculação da remuneração do contratante à percentual do montante de créditos efetivamente recuperados contraria o princípio orçamentário da universalidade, pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e despesas do Estado (art. 2º e 3º da Lei 4.320/1964);

c) que o estabelecimento do percentual de 20% (vinte por cento), a título de honorários advocatícios, do montante a ser recuperado, caracteriza violação do instrumento contratual ao preceito contido no art. 167, IV, e § 4º da Constituição Federal;

d) que o possível prejuízo jurídico e/ou econômico à Administração Pública em razão da escolha do escritório de advocacia por inexigibilidade, em detrimento de outros escritórios de advocacia, configura infringência ao princípio da isonomia;

e) que o pagamento de honorários advocatícios com recursos dos precatórios do Fundef, contraria o art. 60 do ADCT, art. 2º, caput, e §6º, da Lei 9.424/1996, art. 23 da Lei 11.494/2007, e parágrafo único do art. 8º da LC 101/2000;

f) no caso em análise, que a celebração dos contratos de prestação de serviços advocatícios não obedeceu minimamente aos requisitos necessários à formalização de um contrato administrativo, restando patente a ilegalidade, perpetrada sob o manto da inexigibilidade de licitação indevidamente fundamentada no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, dos contratos de serviços advocatícios celebrados pelos Municípios de **Apodi, Areia Branca, Bom Jesus, Caiçara do Rio do Vento, Jardim de Angicos, Lajes, Major Sales, Nísia Floresta, Pedro Velho, Poço Branco, São Bento do Trairi, São Gonçalo do Amarante, São Tomé e Tangará**, razão pela qual deve ser declarada a respectiva ilegalidade, o que traria como corolário a proibição aos referidos Municípios de efetuar qualquer pagamento com base neles em favor dos contratados;

g) que faz-se necessário **determinar** a constituição de apartados dos presentes autos, autuando-os como tomada de contas especial, *ex-vi* do art. 47 da Lei 8.443/92, e realizada, 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, a citação solidária do **GESTOR MUNICIPAL SIGNATÁRIO DO CONTRATO ADVOCATÍCIO** e do **ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA**; e

h) que faz-se necessário **Comunicar** ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) acerca da existência de indícios de pagamento indevido ou contratação irregular de advogados / escritórios advocatícios, com recursos municipais, relativos a precatórios do Fundef, nos citados municípios.

III.4- Concessão de benefícios remuneratórios a profissionais da educação básica com recursos dos precatórios Fundef, sem respaldo legal ou decisão judicial/administrativa correspondente.

203. O item 9.2.1.2 do Acórdão 1962/2017 – TCU – Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, esclarece que a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007, o qual



define que pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

204. Seguindo esse entendimento, o Acórdão 1518/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, publicado em 20/7/2018, que convalidou despacho do Ministro Relator Walton Alencar, assim consignou:

I) determino, cautelarmente, nos termos do artigo 276, caput, do Regimento Interno/TCU, aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, até que este Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas no presente feito;

II) alerto os entes municipais e estaduais referidos no item anterior que a não observância dos entendimentos manifestos nos Acórdãos 1824/2017-TCU-Plenário e 1962/2017-TCU-Plenário, bem como nos presentes autos, pode ensejar a responsabilização, pelo Tribunal de Contas da União, dos agentes públicos que lhe derem causa;

205. Caso os recursos dos precatórios sejam utilizados para pagamentos de qualquer espécie a profissionais da educação, após a data da publicação do Acórdão 1518/2018- TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman, os responsáveis devem ser ouvidos em audiência, sem embargo de que seja determinada a recomposição dos cofres do Fundeb, em conformidade com o prolatado no recente Acórdão 2.866/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, que confirmou o entendimento esposado.

206. No decorrer dos trabalhos, constatou-se a ocorrência de realização de despesas com pagamentos de pessoal da educação básica a título de remuneração/abono com recursos dos precatórios do Fundef, nos seguintes municípios:

Município de Apodi

207. Parte dos recursos recebidos pelo município no valor de R\$ 590.467,64 (principal + rendimentos), em virtude dos precatórios do Fundef, foi utilizada para pagamento de remuneração de profissionais da educação básica, no montante de R\$ 374.496,47. Os pagamentos ocorreram a partir de 27/12/2017 até 30/7/2018. Considerando-se o total das despesas com pagamento de remuneração de profissionais da educação básica e o total de valores aplicados, foram empregados aproximadamente 63,42 % dos recursos neste tipo de despesa (folha salarial dos professores e seus encargos).

208. Os pagamentos ocorreram em benefício dos profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício à época em que foram realizados, ou seja, não se destinaram aos profissionais da educação básica que trabalharam no período em que a complementação da União no Fundef foi a menor do que a devida, contudo, um montante de **R\$ 17.701,68** foi gasto em 30/7/2018, ou seja, após a publicação do Acórdão 1518/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman, ocorrida em 20/7/2018.

209. Como restou caracterizado o descumprimento da deliberação, mister se faz:

a) realizar **audiência** do prefeito do município de Apodi/RN, Sr. Alan Jefferson da Silveira Pinto, CPF 061.599.814-39, com espeque no artigo 11 da Lei 8.443/92, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef, materializada pelo pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$ 17.701,68, na data de 30/07/2018, em desobediência ao disposto no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão TCU 1518/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues; e

b) **determinar** à Prefeitura Municipal de Apodi, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, do(s) valor(es) indevidamente

utilizado(s), a seguir discriminado(s), atualizado(s) monetariamente a partir das data(s) indicada(s) até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição	Valor (R\$)	Data
Pagamento de folha salarial de professores	17.701,68	30/07/2018

Município de Areia Branca

210. Parte dos recursos recebidos pelo município no valor de R\$ 1.038.707,22, em virtude dos precatórios do Fundef, foi utilizado para pagamento de remuneração de profissionais da educação básica, no montante de **R\$ 863.731,46**. Os pagamentos ocorreram a partir de 10/12/2014 até 17/12/2014. Considerando-se o total das despesas com pagamento de remuneração de profissionais da educação básica e o total de valores aplicados, foram empregados aproximadamente 83,15% dos recursos neste tipo de despesa (folha salarial dos professores).

211. Os pagamentos ocorreram em benefício dos profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício à época em que foram realizados, ou seja, não se destinaram aos profissionais da educação básica que trabalharam no período em que a complementação da União no Fundef foi a menor do que a devida, além de terem sido realizados antes da publicação do Acórdão 1518/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman, ocorrida em 20/7/2018, motivo pelo qual **propõe-se dar ciência**, ao Município de Areia Branca/RN, que se constitui em irregularidade a utilização de precatórios, provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, para pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, conforme disposto no Acórdão 2.866/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues.

Município de Bom Jesus

212. Parte dos recursos recebidos pelo município no valor de R\$ 1.151.964,45 (principal + rendimentos), em virtude dos precatórios do Fundef, foi utilizado para pagamento de remuneração de profissionais da educação básica, no montante de **R\$ 915.251,16**. Os pagamentos ocorreram a partir de 08/9/2017 até 28/12/2017. Considerando-se o total das despesas com pagamento de remuneração de profissionais da educação básica e o total de valores aplicados, foram empregados aproximadamente **79,45%** dos recursos neste tipo de despesa (folha salarial dos professores).

213. Os pagamentos foram realizados em benefício dos profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício à época em que foram realizados, ou seja, não se destinaram aos profissionais da educação básica que trabalharam no período em que a complementação da União no Fundef foi a menor do que a devida, além de terem sido realizados antes da publicação do Acórdão 1518/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman, ocorrida em 20/7/2018, motivo pelo qual **propõe-se dar ciência**, ao Município de Bom Jesus/RN, que se constitui em irregularidade a utilização de precatórios, provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, para pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, conforme disposto no Acórdão 2.866/2018 – TCU – Plenário Relator Min. Walton Alencar Rodrigues,.

Município de Doutor Severiano

214. Uma parcela dos recursos recebidos pelo município no valor de R\$ 847.481,90, em virtude dos precatórios do Fundef, foi utilizada para pagamento de remuneração de profissionais da educação básica, no montante de **R\$ 639.303,78**. Os pagamentos ocorreram nos dias 21/12/2017 e 22/12/2017. Considerando-se o total das despesas com pagamento de remuneração de profissionais da educação básica e o total de valores aplicados, foram empregados aproximadamente 75,43% dos recursos neste tipo de despesa (folha salarial dos professores).



215. Os pagamentos ocorreram em benefício dos profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício à época em que foram realizados, ou seja, não se destinaram aos profissionais da educação básica que trabalharam no período em que a complementação da União no Fundef foi a menor do que a devida, além de terem sido realizados antes da publicação do Acórdão 1518/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman, ocorrida em 20/7/2018, motivo pelo qual propõe-se:

216. **Dar ciência**, ao Município de Doutor Severiano/RN, que se constitui em irregularidade a utilização de precatórios, provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, para pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, conforme disposto no Acórdão 2.866/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues.

Município de Jardim de Angicos

217. Parte dos recursos recebidos pelo município no valor de R\$ 60.272,17 (principal + rendimentos), em virtude dos precatórios do Fundef, foi utilizado para pagamento de remuneração de profissionais da educação básica, no montante de **R\$ 41.953,24**. Os pagamentos ocorreram nos dias 18/09/2014 e 17/12/2014. Considerando-se o total das despesas com pagamento de remuneração de profissionais da educação básica e o total de valores aplicados, foram empregados aproximadamente **69,61%** dos recursos neste tipo de despesa (folha salarial dos professores).

218. Os pagamentos ocorreram em benefício dos profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício à época em que foram realizados, ou seja, não se destinaram aos profissionais da educação básica que trabalharam no período em que a complementação da União no Fundef foi a menor do que a devida, além de terem sido realizados antes da publicação do Acórdão 1518/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman, ocorrida em 20/7/2018, motivo pelo qual **propõe-se dar ciência**, ao Município de Jardim de Angicos/RN, que se constitui em irregularidade a utilização de precatórios, provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, para pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, conforme disposto no Acórdão 2.866/2018 – TCU – Plenário Relator Min. Walton Alencar Rodrigues,.

Município de Lajes

219. Uma parcela dos recursos recebidos pelo município, no valor de R\$ 626.914,82 (principal + rendimentos), em virtude dos precatórios do Fundef (94628-76.2014.4.01.9198/DF), foi utilizada para pagamento de remuneração de profissionais da educação básica, no montante de R\$ 51.534,00. Os pagamentos ocorreram a partir de 03/3/2016 até 20/7/2016. Considerando-se o total das despesas com pagamento de remuneração de profissionais da educação básica e o total de valores aplicados, foram empregados aproximadamente 8,22% dos recursos neste tipo de despesa (folha salarial dos professores e previdência).

220. Os pagamentos ocorreram em benefício dos profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício à época em que foram realizados, ou seja, não se destinaram aos profissionais da educação básica que trabalharam no período em que a complementação da União no Fundef foi a menor do que a devida, contudo, tais pagamentos se deram antes da publicação do Acórdão 1518/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman, ocorrida em 20/7/2018, motivo pelo qual propõe-se **dar ciência**, ao Município de Lajes/RN, que se constitui em irregularidade a utilização de precatórios, provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, para pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, conforme disposto no Acórdão 2.866/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues.

Município de Nísia Floresta

221. Parte dos recursos recebidos pelo município no valor de R\$ 885.294,23 (principal + rendimentos), em virtude dos precatórios do Fundef, foi utilizada para pagamento de abono salarial, férias e previdência dos profissionais em efetivo exercício do magistério no ensino fundamental, no montante de R\$ 708.523,26. Os pagamentos ocorreram a partir de 29/9/2017 até 31/10/2017. Considerando-se o

total das despesas com pagamento de remuneração de profissionais da educação básica e o total de valores aplicados, foram empregados aproximadamente 80,03% dos recursos neste tipo de despesa.

222. Por meio do Ofício nº 165/18-GP/PMNF, no tocante ao abono salarial, a Prefeitura informou que “o pagamento foi realizado de forma proporcional ao tempo trabalhado por cada profissional desde o período inicial do crédito certificado na sentença judicial até a edição da EC 53/2006 que extinguiu o FUNDEF.”. Na visita *in loco*, apresentou-se a metodologia utilizada, bem como memória de cálculo, detalhando os professores beneficiários e como se obtiveram os valores para cada um.

223. Os pagamentos tiveram como beneficiários os professores em efetivo exercício entre o período inicial do crédito certificado na sentença judicial até a edição da EC 53/2006 que extinguiu o Fundef, contudo, tais pagamentos se deram antes da publicação do Acórdão 1518/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman, ocorrida em 20/7/2018, motivo pelo qual propõe-se **dar ciência**, ao Município de Nísia Floresta/RN, que se constitui em irregularidade a utilização de precatórios, provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, para pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, conforme disposto no Acórdão 2.866/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues.

Município de Poço Branco

224. Parte dos recursos recebidos pelo município no valor de R\$ 1.677.896,69, em virtude dos precatórios do Fundef, foi utilizada para pagamento de remuneração de profissionais da educação básica, no montante de **R\$ 1.505.909,92**. Os pagamentos foram realizados a partir de 28/12/2016 até 28/3/2017. Considerando-se o total das despesas com pagamento de remuneração de profissionais da educação básica e o total de valores aplicados, foram empregados aproximadamente 89,75% dos recursos neste tipo de despesa (folha salarial dos professores).

225. Os pagamentos ocorreram em benefício dos profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício à época em que foram realizados, ou seja, não se destinaram aos profissionais da educação básica que trabalharam no período em que a complementação da União no Fundef foi a menor do que a devida, além de terem sido realizados antes da publicação do Acórdão 1518/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman, ocorrida em 20/7/2018, motivo pelo qual **propõe-se dar ciência**, ao Município de Poço Branco/RN, que se constitui em irregularidade a utilização de precatórios, provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, para pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, conforme disposto no Acórdão 2.866/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues.

Município de São Bento do Trairi

226. Parte dos recursos recebidos pelo município (R\$ 539.941,75), em virtude dos precatórios do Fundef, foi utilizada para pagamento de remuneração de profissionais da educação básica, no montante de R\$ 107.244,76, em 27/9/2018. Considerando-se o total das despesas com pagamento de remuneração de profissionais da educação básica e o total de valores aplicados, foram empregados aproximadamente 19,86 % dos recursos neste tipo de despesa (folha salarial dos professores).

227. Os pagamentos foram realizados em benefício dos profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício à época em que foram realizados, ou seja, não se destinaram aos profissionais da educação básica que trabalharam no período em que a complementação da União no Fundef foi a menor do que a devida, contudo, foram realizados após a publicação do Acórdão 1518/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman, ocorrida em 20/7/2018.

228. Como restou caracterizado o descumprimento da deliberação, mister se faz:

a) realizar **audiência** do prefeito do município de São Bento do Trairi/RN, Sr. José Aracleide de Araújo, CPF 664.168.414-87, com espeque no artigo 11 da Lei 8.443/92, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef, materializada pelo pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$

107.244,76, em 27/9/2018, em desobediência ao disposto no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão TCU 1518/2018 - TCU – Plenário, Relator Min. Augusto Sherman; e

b) **determinar** à Prefeitura Municipal de São Bento do Trairi, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, do(s) valor(es) indevidamente utilizado(s), a seguir discriminado(s), atualizado(s) monetariamente a partir das data(s) indicada(s) até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição	Valor (R\$)	Data
Pagamento de folha salarial de professores	107.244,76	27/9/2018

Município de São Tomé

229. Uma parcela dos recursos recebidos pelo município no valor de R\$ 982.377,61 (principal + rendimentos), em virtude dos precatórios do Fundef, foi utilizada para pagamento de remuneração de profissionais da educação básica, no montante de R\$ 688.001,74. Os pagamentos foram realizados a partir de 08/09/2017 até 09/11/2017. Considerando-se o total das despesas com pagamento de remuneração de profissionais da educação básica e o total de valores aplicados, foram empregados aproximadamente 70,03% dos recursos neste tipo de despesa (folha salarial dos professores).

230. As despesas ocorreram em benefício dos profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício à época em que foram realizados, ou seja, não se destinaram aos profissionais da educação básica que trabalharam no período em que a complementação da União no Fundef foi a menor do que a devida, contudo, tais pagamentos se deram antes da publicação do Acórdão 1518/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman, ocorrida em 20/7/2018, motivo pelo qual propõe-se:

231. **Dar ciência**, ao Município de São Tomé/RN, que se constitui em irregularidade a utilização de precatórios, provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, para pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, conforme disposto no Acórdão 2.866/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues.

Município de Tangará

232. Parte dos recursos recebidos pelo município no valor de R\$ 1.811.640,54 (principal + rendimentos), em virtude dos precatórios do Fundef, foi utilizada para pagamento de remuneração de profissionais da educação básica, no montante de R\$ 1.149.119,95. Os pagamentos ocorreram a partir de 27/9/2017 até 30/7/2018. Considerando-se o total das despesas com pagamento de remuneração de profissionais da educação básica e o total de valores aplicados, foram empregados aproximadamente 63,42 % dos recursos neste tipo de despesa (folha salarial dos professores e seus encargos).

233. Os pagamentos foram realizados em benefício dos profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício à época em que foram realizados, ou seja, não se destinaram aos profissionais da educação básica que trabalharam no período em que a complementação da União no Fundef foi a menor do que a devida, contudo, um montante de R\$ 205.640,30 foi gasto em 30/7/2018, ou seja, após a publicação do Acórdão 1518/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman, ocorrida em 20/7/2018.

234. Como restou caracterizado o descumprimento da deliberação, mister se faz:

a) realizar **audiência** do prefeito do município de Tangará/RN, Sr. José Eduardo de Carvalho, CPF 336.294.984-34, com espeque no artigo 11 da Lei 8.443/92, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef, materializada pelo pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$ 205.640,30, na



data de 30/07/2018, em desobediência ao disposto no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão TCU 1518/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Augusto Sherman ; e

b) **determinar** à Prefeitura Municipal de Tangará, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, do(s) valor(es) indevidamente utilizado(s), a seguir discriminado(s), atualizado(s) monetariamente a partir das data(s) indicada(s) até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição	Valor (R\$)	Data
Pagamento de folha salarial de professores	205.640,30	30/7/2018

Crítérios

235. A utilização de recursos de precatórios do Fundef no pagamento de profissionais da educação básica a título de remuneração/abono com recursos dos precatórios do Fundef contraria o art. 22 da Lei 11.494/2007 e o art. 7º da Lei 9.424/1996.

Evidências

236. As evidências em relação à ocorrência de pagamentos aos profissionais da educação básica a título de remuneração/abono com recursos dos precatórios do Fundef, por município fiscalizado estão destacadas a seguir.

- Documentos diversos - Município de Apodi (peça 160);
- Documentos diversos - Município de Areia Branca (peça 161);
- Documentos diversos - Município de Bom Jesus (peça 29);
- Documentos diversos - Município de Doutor Severiano (peça 43);
- Documentos diversos - Município de Jardim de Angicos (peças 164/165);
- Documentos diversos - Município de Lajes (peças 62/67 e 169);
- Documentos diversos - Município de Major Sales (162);
- Documentos diversos - Município de Nísia Floresta (peça 94);
- Documentos diversos - Município de Poço Branco (peça 106);
- Documentos diversos - Município de São Bento do Trairi (peça 163);
- Documentos diversos - Município de São Tomé (peça 128); e
- Documentos diversos - Município de Tangará (peças 166/167).

Causas

237. Não foram identificadas as causas específicas do achado, mas pode-se indicar deficiência no planejamento de execução de despesas com Fundeb, com consequente utilização de recursos de precatórios do Fundef para pagamento de despesas ordinárias com remuneração de profissionais da educação.

Efeitos

238. Dentre os possíveis efeitos decorrentes dos pagamentos aos profissionais da educação básica a título de remuneração/abono com recursos dos precatórios do Fundef destaca-se a possibilidade de danos ao erário em decorrência de pagamentos de abonos sem estabelecimento de critérios e sem autorização legal, bem como a possibilidade de utilização indevida de verbas extraordinárias com precatórios do Fundef no pagamento de remuneração ordinária de profissionais do magistério.

Conclusão

239. A utilização de recursos de precatórios do Fundef no pagamento de profissionais da educação básica a título de remuneração/abono com recursos dos precatórios do Fundef contraria o art. 22 da Lei 11.494/2007.

240. Neste aspecto, o referido artigo prevê que um percentual de pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais do Fundeb será destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

241. Também o art. 7º da Lei 9.424/1996 prevê a aplicação de um percentual mínimo de 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. Este cálculo era feito com base nos recursos anuais do Fundef.

242. Os recursos de precatórios do Fundef não se inserem na concepção de recursos anuais do referido fundo, não podendo ser utilizados na comprovação da aplicação do percentual mínimo de 60% (sessenta por cento) destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

243. A equipe de auditoria constatou que houve utilização dos recursos para pagamentos de remuneração a profissionais da educação, após a data da publicação do Acórdão 1518/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman, fato que motivou a propositura de **audiência** para os gestores dos municípios de Apodi/RN, São Bento do Trairi/RN e Tanagará/RN. Nestas municipalidades também foi **determinada** a recomposição dos cofres do Fundeb relativa aos mencionados pagamentos.

244. Por fim, propôs-se **dar ciência**, aos Municípios de Areia Branca/RN, Bom Jesus/RN, Doutor Severiano/RN, Jardim de Angicos/RN, Lajes/RN, Nísia Floresta/RN, Poço Branco/RN e São Tomé/RN, de que se constitui em irregularidade a utilização de precatórios, provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, para pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, conforme disposto no Acórdão 2.866/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues.

Responsáveis

Gestor municipal pelo pagamento a profissionais da educação	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Sr. Alan Jefferson da Silveira Pinto, CPF 061.599.814-39 - Prefeito municipal de Apodi/RN	Pagar da folha salarial de professores, em desconformidade com o disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007, no art. 7º da Lei 9.424/1996 e no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão TCU 1518/2018-P.	Pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$ 17.701,68, na data de 30/07/2018.	Era plenamente possível identificar a natureza ilícita do pagamento após a proibição materializada pelo inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão TCU 1518/2018-P.
Sr. José Aracleide de Araújo, CPF 664.168.414-87, Prefeito municipal de	Pagar da folha salarial de professores, em desconformidade com o	Pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$ 107.244,76, em 27/9/2018.	Era plenamente possível identificar a natureza ilícita do pagamento após a proibição materializada pelo inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão TCU 1518/2018-P.



São Bento do Trairi/RN	disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007, no art. 7º da Lei 9.424/1996 e no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão TCU 1518/2018-P.		
Sr. Jorge Eduardo de Carvalho Bezerra (CPF 336.294.984-34), Prefeito municipal de Tangará/RN	Pagar da folha salarial de professores, em desconformidade com o disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007, no art. 7º da Lei 9.424/1996 e no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão TCU 1518/2018-P.	Pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$ 205.640,30, na data de 30/07/2018.	Era plenamente possível identificar a natureza ilícita do pagamento após a proibição materializada pelo inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão TCU 1518/2018-P.

IV. Análise dos comentários dos gestores

245. Tendo em vista que se trata de auditoria de conformidade, em que, em regra, as irregularidades/impropriedades identificadas no curso dos trabalhos terão as propostas no sentido de promover audiência e/ou citação dos responsáveis pelas irregularidades graves apontadas, com respeito ao contraditório e à ampla defesa, não há necessidade de submissão do relatório preliminar para comentários dos gestores, conforme disposto nas Normas de Auditoria do TCU (NAT 145)

V. Conclusão

246. Em alinhamento às orientações emanadas do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, a presente fiscalização teve por objetivo verificar se os recursos dos precatórios do Fundef foram utilizados exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, bem como se foi observada a vedação a pagamentos de honorários advocatícios com tais recursos.

247. Para avaliar em que medida houve regular aplicação dos recursos, foram examinadas as seguintes questões: os recursos repassados aos municípios foram depositados em conta bancária do Fundeb ou outra conta criada exclusivamente com esse propósito?; os recursos estão sendo utilizados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica?; foi observada a vedação à destinação de valores dos precatórios do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios?; e os recursos recebidos pelos municípios em virtude dos precatórios do Fundef foram utilizados para pagamentos de remuneração de profissionais da educação básica?

248. No **item III.1** deste Relatório demonstrou-se que, nos municípios de **Major Sales, São Tomé, São Bento do Trairi, Bom Jesus e Tangará** os recursos não foram depositados na conta do Fundeb, ou em conta específica, bem como foram movimentados em contas diversas sendo que, em alguns casos, parcelas dos valores retornaram à conta do Fundeb/específica para, a partir destas, serem aplicados. Já no município de **Lajes**, embora os depósitos tenham ocorrido em conta do Fundeb/específica, os valores correspondentes foram posteriormente transferidos para contas municipais diversas. Em ambos os casos, na maioria das prefeituras, as transferências entre contas provocaram a baixa rastreabilidade dos recursos, em função dos diversos créditos e débitos, estranhos aos recursos dos precatórios, que lhes eram contemporâneos.

249. Para os gestores desses municípios, foi proposta a realização de audiência com fundamento no art. 17 da Lei 11.494/2007, fazendo-se distinção entre os casos ocorridos antes e após a edição do acórdão 1824/2017- TCU – Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues (com redação dada pelo Acórdão 1962/2017), em virtude de descumprimento de seu item 9.2.2.1.

250. Quanto à utilização dos recursos, no **item III.2**, nas situações em que foram identificadas despesas não aderentes aos objetivos legais (municípios de **Areia Branca, Bom Jesus, Jardim de Angicos, Lajes, Major Sales, Poço Branco, São Bento do Trairi, São Gonçalo do Amarante, São Tomé e Tangará**), foi fixado prazo de **trinta dias** ao ente federativo para a recomposição do Fundeb local, com recursos do próprio tesouro, bem como promovida audiência dos prefeitos de **São Tomé/RN e São Bento do Trairi/RN**, porquanto praticaram desvios mesmo após terem sido alertados pelo Ofício Circular FNDE-TCU /Cgfse/Digef-FNDE, no mês de outubro de 2017.

251. Com relação ao pagamento de honorários advocatícios, no **item III.3**, verificou-se que a celebração dos contratos de prestação de serviços advocatícios não obedeceu minimamente aos requisitos necessários à formalização de um contrato administrativo, restando patente a ilegalidade, perpetrada sob o manto da inexigibilidade de licitação indevidamente fundamentada no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, dos contratos de serviços advocatícios celebrados pelos Municípios de **Apodi, Areia Branca, Bom Jesus, Caiçara do Rio do Vento, Jardim de Angicos, Lajes, Major Sales, Nísia Floresta, Pedro Velho, Poço Branco, São Bento do Trairi, São Gonçalo do Amarante, São Tomé e Tangará**. Diagnosticou-se ainda que:

a) o valor da avença, incompatível com a complexidade da causa, foi pactuado sem que o preço tenha sido certo e preestabelecido, em desrespeito ao art. 55, III, da Lei 8.666/93, ocasionando, assim, a indefinição do valor do contrato, em desrespeito às normas que regem as finanças e as contratações dos entes públicos;

b) a pactuação de honorários contratuais viola o princípio da razoabilidade ao fixar desembolso de valores exorbitantes, em detrimento dos preços de mercado;

c) a vinculação da remuneração do contratante a percentual do montante de créditos efetivamente recuperados contraria o princípio orçamentário da universalidade, pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e despesas do Estado (art. 2º e 3º da Lei 4.320/64); e

d) o estabelecimento do percentual de 20% (vinte por cento), a título de honorários advocatícios, do montante a ser recuperado, caracteriza violação do instrumento contratual ao preceito contido no art. 167, IV, e § 4º da Constituição Federal.

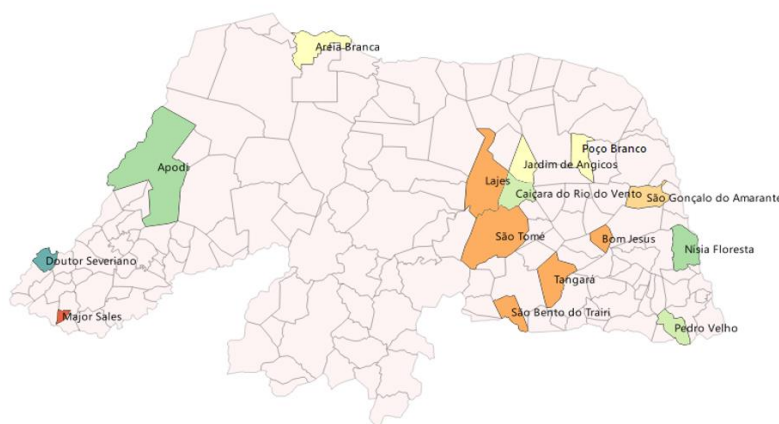
252. No intuito de viabilizar a restituição dos valores desviados e de promover responsabilização dos representantes municipais que endossaram a contratação, em solidariedade com os escritórios de advocacia/advogado, propôs-se a constituição de apartados dos presentes autos, autuando-os como tomada de contas especial, consoante previsto no art. 47 da Lei 8.443/92. Propôs-se também **comunicar** ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) acerca da existência de indícios de pagamento indevido ou contratação irregular de advogados / escritórios advocatícios, com recursos municipais, relativos a precatórios do Fundef, nos mencionados municípios.

253. No **item III.4**, foram detectados pagamentos de remuneração a profissionais da educação, após a data da publicação do Acórdão 1518/2018 – TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman, ato que referendou a cautelar que proibiu a utilização dos recursos neste fim. Tal fato motivou proposta de

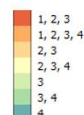
audiência dos gestores dos municípios de Apodi/RN, São Bento do Trairi/RN e Tangará/RN, bem como determinação de recomposição dos cofres do Fundeb. Opinou-se também por dar-se ciência aos Municípios de Areia Branca/RN, Bom Jesus/RN, Doutor Severiano/RN, Jardim de Angicos/RN, Lajes/RN, Nísia Floresta/RN, Poço Branco/RN e São Tomé/RN acerca da irregularidade ocorrida.

254. Finalmente, pontuou-se **encaminhar** cópia da Deliberação que vier a ser proferida ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN).

255. Assim, foi elaborado o seguinte mapa contendo a síntese dos achados de auditoria acima mencionados:



1 – Recursos não depositados ou não movimentados em conta bancária específica.
2 – Recursos não utilizados em manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.
3 – Recursos utilizados para pagamento de honorários advocatícios.
4 – Recursos utilizados para pagamento de profissionais da educação básica.



VI. Proposta de encaminhamento

256. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

257. **Determinar** a constituição de apartados dos presentes autos, autuando-os como tomada de contas especial, *ex-vi* do art. 47 da Lei 8.443/92, e realizada, 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, a citação solidária do **GESTOR MUNICIPAL SIGNATÁRIO DO CONTRATO ADVOCATÍCIO e do ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA** adiante especificados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais, a título de verba honorária de 20% sobre os serviços prestados, acumulados com o pagamento de honorários de sucumbência (contrato *ad exitum*), **COM RECURSOS DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF**, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundeb do Município correspondente, as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

Responsável como gestor municipal signatário do contrato de serviços advocatícios	Escritório advocatício credor dos honorários referentes aos precatórios do Fundef	Valor (R\$)	Data	Contrato advocatício	Extrato Precatório Judicial
Sra. Maria Goreti da Silveira Pinto, CPF 201.340.884-68– ex-Prefeita municipal de Apodi/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	73.345,56	13/10/2017	Peça 9	Peça 10
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	72.732,09	21/8/2017	Peça 9	Peça 10
Sr. Manoel Cunha	Tadeu Leal Reis de Melo,	259.676,7	10/12/201	peça 16	peça 17



Neto, CPF 736.409.484-91, ex-Prefeito municipal de Areia Branca/RN	CPF 032.344.294-30	9	4		
Sr. Moacir Amaro de Lima, CPF 108.370.604-78, ex-Prefeito municipal de Bom Jesus/RN	Medeiros e Sampaio Advocacia S/C Ltda. - ME – EPP (CNPJ 01.717.055/0001-80)	36.089,94	14/7/2017	peça 21	peça 23
	Borges e Renovato Advogados S/C - EPP (CNPJ 06.925.876/0001-25)	113.305,39	18/7/2017	peça 21	peça 23
	Henrique Carvalho Advogados (CNPJ 10.833.351/0001-87)	72.153,79	12/7/2017	peça 21	peça 23
	Lima Marinho Pontes e Vasconcellos Advogados (CNPJ 06.014.214/0001-01);	36.076,88	12/7/2017	peça 21	peça 23
	Queiroz Cavalcanti Advocacia (CNPJ 02.636.085/0001-53)	14.147,79	12/7/2017	peça 21	peça 23
	E S Informática Ltda. - ME (CNPJ 02.093.296/0001-68)	11.318,22	12/7/2017	peça 21	peça 22
Sr. Edivan Secundo Lopes, CPF 142.955.474-68, ex-Prefeito municipal de Lajes/RN	IBLAC Consulting Consultoria Empresarial LTDA., CNPJ 06.116.508/0001-36	152.786,73	10/12/2015	peça 60	peça 61
		94.596,87	16/08/2017	peça 60	peça 61
Sr. George Ney Ferreira, CPF 182.392.264-34), ex-Prefeito municipal de Nísia Floresta/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	102.918,03	20/12/2016	peça 88	peça 89
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	102.918,02	20/12/2016	peça 88	peça 89
Sr. Eliseu Jalmir de Macedo, CPF 019.690.204-58, ex-Prefeito municipal de Pedro Velho/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	152.217,05	18/8/2017	peça 95	peça 96
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	151.429,00	20/7/2017	peça 95	peça 96
Sr. Roberto Lucas de Araújo (CPF 071.256.314-87), ex-Prefeito municipal de Poço Branco/RN	Daniele de Oliveira Batista Modesto (CPF nº 869.083.244-00)	413.194,23	12/12/2016	peça 100	peça 199

Sr. José Aracleide de Araújo, CPF 664.168.414-87, Prefeito municipal de São Bento do Trairi/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	132.810,01	15/5/2018	peça 112	peça 113
Sr. Jarbas Cavalcanti de Oliveira (CPF 328.527.894-34), ex-Prefeito municipal de São Gonçalo do Amarante/RN	Cordeiro, Castelo Branco e Associados Advocacia e Consultoria (CNPJ 07.759.690/0001-06)	1.042.421,52	30/9/2016	peça 122, p. 20/22	peça 119
Sr. Anteomar Pereira da Silva (CPF 671.368.184-00), ex-Prefeito municipal de São Tomé/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	123.431,25	13/10/2017	peça 124	peça 125
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	122.401,03	22/08/2017	peça 124	peça 125
Sr. Jorge Eduardo de Carvalho Bezerra (CPF 336.294.984-34), ex-Prefeito municipal de Tangará/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	52.796,21	10/1/2017	peça 130	peça 132
		211.230,35	11/1/2017	peça 130	peças 132/133
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	263.283,47	29/12/2016	peça 129	peça 131

258. Com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, realizar **audiência** dos Srs. Thales André Fernandes, CPF 010.692.244-05, Prefeito Municipal de Major Sales/RN, Anteomar Pereira da Silva, CPF 671.368.184-00, Prefeito Municipal de São Tomé/RN, José Aracleide de Araújo, CPF 664.168.414-87, Prefeito Municipal de São Bento do Trairi/RN, Clécio da Câmara Azevedo, CPF 308.060.624-87, Prefeito Municipal de Bom Jesus/RN, e Jorge Eduardo de Carvalho Bezerra, CPF 336.294.984-34, Prefeito Municipal de Tangará/RN, todos gestores à época em que os recursos de precatórios do Fundef relativos à complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União **foram resgatados em contas bancárias que não atendem aos critérios previstos no art. 17 da Lei 11.494/2007**, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem as razões de justificativa pelas irregularidades apontadas.

259. Com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/92 e no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, realizar **audiência** do Sr. José Marques Fernandes, CPF 429.198.514-20, Prefeito Municipal à época em que os recursos de precatórios do Fundef relativos à complementação do valor mínimo anual por aluno (VMAA) pela União **foram transferidos para contas bancárias que não atendem aos critérios previstos no art. 17 da Lei 11.494/2007**, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente as razões de justificativa pela irregularidade apontada.

260. Realizar **audiência** do prefeito do município de São Tomé/RN, Sr. Anteomar Pereira da Silva, CPF 671.368.184-00, com espeque no artigo 11 da Lei 8.443/92, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef (R\$ 108.000,00 em 08/12/2017 e R\$ 37.957,51 em 20/12/2017), em desobediência ao disposto no item 9.2 Acórdão 1824/2017- TCU - Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues;

261. Realizar **audiência** do prefeito do município de Tangará/RN, Sr. José Eduardo de Carvalho, CPF 336.294.984-34, com espeque no artigo 11 da Lei 8.443/92, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef, materializada pelo pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$ 205.640,30, na data de 30/07/2018, em desobediência ao disposto no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão 1518/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Augusto Sherman;

262. Realizar **audiência** do prefeito do município de Apodi/RN, Sr. Alan Jefferson da Silveira Pinto, CPF 061.599.814-39, com espeque no artigo 11 da Lei 8.443/92, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef, materializada pelo pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$ 17.701,68, na data de 30/07/2018, em desobediência ao disposto no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão 1518/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Augusto Sherman;

263. Realizar **audiência** do prefeito do município de São Bento do Trairi/RN, Sr. José Aracleide de Araújo, CPF 664.168.414-87, com espeque no artigo 11 da Lei 8.443/92, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da:

a) aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef (R\$ 285.548,76 em 27/09/2018 e R\$ 34.916,44 em 28/09/2018), em desobediência ao disposto no item 9.2 Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues; e

b) aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef, materializada pelo pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$ 107.244,76, na data de 27/9/2018, em desobediência ao disposto no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão 1518/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Augusto Sherman.

264. **Determinar** à Superintendência da Caixa Econômica Federal em Brasília que encaminhe, no prazo de 15 (quinze) dias, extrato bancário da conta judicial, relativa ao PRC 173823-08.2017.4.01.9198 01 emitido em favor do escritório Germano Cardoso Soc. Ind. Advocacia.

265. **Determinar** aos municípios abaixo elencados, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adotem, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, do (s) valor(es) indevidamente utilizados, a seguir discriminado(s), atualizado(s) monetariamente a partir da(s) data(s) indicada(s), até a(s) data(s) do(s) efetivo(s) recolhimento(s), abatendo-se, na oportunidade, a(s) quantia(s) eventualmente já ressarcida(s) na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Município	Descrição	Valor (R\$)	Data
Apodi/RN	Pagamento de folha salarial de professores	17.701,68	30/7/2018
Areia Branca/RN	Transferência para conta movimento do município	174.975,76	17/12/2004
Jardim de Angicos/RN	Bloqueio judicial na conta específica	994,71	08/06/2015
Lajes/RN	Despesa não identificada	77.735,00	29/12/2015
	Despesa não identificada	325,33	08/7/2016
	Despesa não identificada	23.700,00	22/9/2016
	Despesa não identificada	16.810,50	30/9/2016
	Despesa não identificada	378,372,02	16/8/2017
Major Sales/RN	Despesa não identificada	100.147,96	27/1/2017
Poço Branco/RN	Despesa não identificada	62.397,73	23/12/2016
São Bento do Trairi/RN	Pagamento de folha salarial de professores	107.244,76	27/9/2018

Município	Descrição	Valor (R\$)	Data
São Gonçalo do Amarante/RN	Despesa não identificada	285.548,76	27/09/2018
	Despesa não identificada	34.916,44	28/09/2018
	Compensação de tributos federais	313.926,83	2/1/2013
	Compensação de tributos federais	246.421,76	20/12/2012
	Compensação de tributos federais	235.625,48	1/2/2013
	Compensação de tributos federais	378.537,41	1/4/2013
	Compensação de tributos federais	286.867,75	25/7/2013
	Compensação de tributos federais	311.627,30	31/5/2013
	Compensação de tributos federais	282.108,97	1/7/2013
	Compensação de tributos federais	329.152,86	9/8/2013
	Compensação de tributos federais	348.890,16	5/9/2013
	Compensação de tributos federais	348.641,72	7/10/2013
	Compensação de tributos federais	354.326,85	21/9/2014
	Compensação de tributos federais	357.489,96	2/12/2013
	Compensação de tributos federais	365.426,72	23/9/2014
	Compensação de tributos federais	279.783,65	18/12/2013
	Compensação de tributos federais	37.923,09	13/2/2014
	Compensação de tributos federais	432.544,90	16/7/2014
São Tomé/RN	Despesa desconforme com o Fundef	43.500,00	8/9/2017
	Despesa desconforme com o Fundef	29.977,91	18/9/2017
	Despesa desconforme com o Fundef	2.317,53	13/10/2017
	Despesa não identificada	108.000,00	8/12/2017
	Despesa não identificada	37.957,51	20/12/2017
Tangará/RN	Despesa desconforme com o Fundef	1.708,67	8/9/2017
	Despesa desconforme com o Fundef	6.075,00	18/9/2017
	Pagamento de folha salarial de professores	205.640,30	30/7/2018

266. **Dar ciência** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação acerca da necessidade da adoção de medidas cabíveis, junto ao ex-Prefeito do Município de:

a) Caiçara do Rio do Vento, Sr. Felipe Eloi Muller, CPF 386.796.390-87, e aos escritórios Monteiro e Monteiro Advogados e Associados (R\$ 16.972,42), CNPJ 35.542.612/0001-90, e Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (R\$ 16.972,42), CNPJ 06.337.074/0001-02, com vistas à devolução, para a conta do Fundeb da referida municipalidade, dos valores referenciados, relativos ao pagamento de honorários advocatícios com recursos de precatórios do Fundef;

b) Jardim de Angicos, Sr. Manoel Agnelo Bandeira Lima, CPF 071.163.224-34, e ao escritório Monteiro e Monteiro Advogados e Associados, CNPJ 35.542.612/0001-90, com vistas à devolução, para a conta do Fundeb da referida municipalidade, do valor de R\$ 14.364,73, relativo ao pagamento de honorários advocatícios com recursos de precatórios do Fundef; e

c) Major Sales, Sra. Elce Mafaldo de Paiva Fernandes, CPF 779.456.894-34, e ao escritório Monteiro e Monteiro Advogados e Associados, CNPJ 35.542.612/0001-90, com vistas à devolução, para a conta do Fundeb da referida municipalidade, do valor de R\$ 6.666,84, relativo ao pagamento de honorários advocatícios com recursos de precatórios do Fundef.

267. **Dar ciência**, aos Municípios de Areia Branca/RN, Bom Jesus/RN, Doutor Severiano/RN, Jardim de Angicos/RN, Lajes/RN, Nísia Floresta/RN, Poço Branco/RN e São Tomé/RN, que se constitui em irregularidade a utilização de precatórios, provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, para pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, conforme disposto no Acórdão 2.866/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues.

268. **Comunicar** ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) acerca da existência de indícios de pagamento indevido ou contratação irregular de advogados / escritórios advocatícios, com recursos municipais, relativos a precatórios do Fundef, nos municípios de **Apodi, Areia Branca, Bom Jesus, Caiçara do Rio do Vento, Doutor Severiano, Jardim de Angicos, Lajes, João Câmara, Major Sales, Nísia Floresta, Pedro Velho, Poço Branco, São Bento do Trairi, São Gonçalo do Amarante, Santo Antônio, São Tomé e Tangará**.

269. **Encaminhar** cópia da Deliberação que vier a ser proferida ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN).

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada em Municípios do Estado do Rio Grande do Norte para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), abrangendo o período de 1/01/2017 a 30/11/2018.

Esta fiscalização é parte de auditoria coordenada – TC 018.130/2018-6 – que envolve diversos municípios de doze estados da Federação – Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Bahia, Pará, Amazonas e Minas Gerais, realizada em atendimento ao Acórdão 1.824/2017 – Plenário (de minha relatoria).

No referido *decisum*, proferido em sede de representação da lavra do Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TC 005.506/2017-4), esta Corte firmou os seguintes entendimentos em relação aos recursos federais, destinados à complementação da União ao Fundef e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb):

9.2.2. *aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras:*

[...]

9.2.2.2. *utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;*

9.2.3. *a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;*

9.2.4. *a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007;*

Além disso, o referido aresto determinou à Segecex a realização de trabalho para verificar a aplicação desses recursos, autorizando sua realização em conjunto com outros órgãos da rede de controle (itens 9.4 e 9.10).

Em sede de embargos de declaração, opostos contra essa decisão, o TCU esclareceu que (Acórdão 1.962/2017 – Plenário):



9.2.1.2. a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007;

Posteriormente, no âmbito de representação da Secex/Educação (TC 020.079/2018-4), esta Corte, por meio do Acórdão 2.866/2018 – Plenário (também de minha relatoria), firmou entendimento, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente que:

*9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1962/2017 – Plenário, **não** podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação;*

9.2.2. podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que se estenda por mais de um exercício financeiro, não estando sujeita ao limite temporal previsto no artigo 21, caput, da Lei 11.494/2007;

Por ocasião dessa última decisão, esta Corte também recomendou aos entes beneficiários dos recursos que, previamente à utilização dos valores, elaborassem plano de aplicação compatível com as orientações contidas na deliberação, com o Plano Nacional de Educação, com os objetivos básicos das instituições educacionais e com os respectivos planos estaduais e municipais de educação, em linguagem clara, com informações precisas, indicando os valores envolvidos em cada ação/despesa planejada.

Ainda segundo a deliberação, tais planos deveriam ter ampla divulgação e ter sua elaboração e execução acompanhadas pelos respectivos conselhos do Fundeb.

Estima-se que o valor total relativo aos precatórios do Fundef, advindos do pagamento a menor da complementação da União, supere R\$ 90 bilhões, sendo R\$ 1.3bi relativos ao Estado do Rio Grande do Norte.

Este trabalho é ainda mais importante diante do preocupante cenário retratado nos Acórdãos 2.353/2018 e 2.018/2019, do Plenário, de minha relatoria, referentes ao acompanhamento do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), dos quais se estrai que, das 20 metas do plano, aproximadamente 13 delas tem risco alto ou médio de não atingimento.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 28.938.669,59, correspondente ao valor total dos precatórios do Fundef já depositados a dezessete municípios potiguares: Apodi, Areia Branca, Bom Jesus, Caiçara do Rio do Vento, Doutor Severiano, Jardim de Angicos, João Câmara, Lajes, Major Sales, Nísia Floresta, Pedro Velho, Poço Branco, Santo Antônio, São Bento do Trairi, São Gonçalo do Amarante, São Tomé e Tangará.

Esta fiscalização buscou responder as seguintes questões:

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

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

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

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

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

Subquestão 4.2) Qual foi a natureza (rubrica) dos pagamentos remuneratórios realizados pelo Município?

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

Foram identificados os seguintes achados:

I) recursos de precatórios do Fundef não depositados em conta específica;



II) desvio de finalidade na aplicação de recursos advindos de precatórios do Fundef;

III) pagamento de honorários advocatícios, em contratos celebrados por inexigibilidade de licitação indevida, com recursos dos precatórios do Fundef;

IV) concessão de benefícios remuneratórios a profissionais da educação básica com recursos dos precatórios Fundef, sem respaldo legal ou decisão judicial/administrativa correspondente;

II

Como apurado pela equipe de fiscalização, os Municípios de Major Sales, São Tomé, São Bento do Trairi, Bom Jesus, Tangará e Lajes depositaram e movimentaram recursos dos precatórios do Fundef em contas não específicas.

Mesmo assim, para a maior parte dos recursos, a equipe conseguiu rastrear os gastos realizados, mediante o exame de extratos bancários e outros documentos comprobatórios da execução das despesas.

Para os valores cuja identificação do destino não foi possível ou gastos em finalidades alheias à manutenção e desenvolvimento do ensino, devem ser adotadas medidas para recomposição das contas e responsabilização dos gestores, conforme consignado a seguir.

Assim, deixo de realizar as audiências propostas pela equipe de fiscalização.

III

Foram identificadas despesas irregulares ou não comprovação do destino dado aos recursos de precatórios do Fundef nos municípios de Areia Branca, Bom Jesus, Jardim de Angicos, Lajes, Major Sales, Poço Branco, São Bento do Trairi, São Gonçalo do Amarante, São Tomé e Tangará.

Em São Gonçalo do Amarante, foi realizada compensação de obrigações previdenciárias correntes devidas à União com os recursos dos precatórios, no valor de R\$ 4.909.295,41, entre janeiro de 2013 e julho de 2014.

A equipe de fiscalização afastou devidamente os argumentos sobre a ocorrência de requerimentos da União para esse procedimento. Os documentos apresentados foram assinados após a 15ª parcela de compensação e diziam respeito a obrigações já vencidas, muitas já inscritas em Dívida Ativa.

Ademais, as dívidas compensadas não eram relativas a manutenção e desenvolvimento do ensino, afastando qualquer possibilidade de utilização dos precatórios do Fundef para tal finalidade.

Cabe determinar aos municípios que restitua os valores aplicados indevidamente às contas específicas do Fundef, sob pena de instauração das correspondentes tomada de contas especiais.

Nos municípios de São Tomé e São Bento do Trairi ocorreram despesas irregulares após ciência do Acórdão 1.824/2017-Plenário, razão pela qual determino, além da recomposição, a audiência dos gestores responsáveis.

IV

Como apurado pela equipe de auditoria, todos os municípios contrataram escritórios de advocacia, por meio de indevida inexigibilidade de licitação, com o objetivo de cobrarem da União as diferenças de complementação do Fundef.

O ajuizamento de ação judicial para tal finalidade não se reveste de singularidade, tampouco os advogados contratados detinham notória especialização, requisitos necessários para contratação direta por meio de inexigibilidade, a qual é exceção à regra da licitação e apenas é admitida quando há impossibilidade de competição.

Tais contratações, por conseguinte, deveriam ter ocorrido após regular procedimento licitatório, com ampla possibilidade de participação dos interessados.

Como a nulidade da licitação enseja a nulidade do próprio contrato, o que também se aplica ao procedimento de inexigibilidade, nos termos do art. 49, §§ 2º e 4º, da Lei de Licitações, referidos contratos de serviços advocatícios celebrados pelos municípios potiguares são nulos.

Quanto à estipulação de honorários de êxito nas aludidas avenças, em sintonia com as conclusões da equipe de auditoria, verifico que contraria o art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, que prevê, como cláusula essencial do contrato, a que estabelece e define o preço.



Quase a totalidade dos municípios firmaram contratos com escritórios de advocacia prevendo remuneração honorária de 20% sobre o benefício proporcionado à prefeitura, ensejando pagamentos de elevada cifra por causas de baixa complexidade, em prejuízo da população.

Não bastasse isso, os recursos advindos dos precatórios do Fundef devem ser utilizados, exclusivamente, em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos dos art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), do art. 2º da Lei 9.424/1996, e do art. 21 da Lei 11.494/2007.

Esse entendimento foi firmado pelo Plenário desta Corte por ocasião do Acórdão 1.824/2017-Plenário.

É preciso destacar, contudo, que o pagamento de honorários advocatícios com recursos do Fundef, por não ser ação de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), é indevido, pelo menos, desde a promulgação da Emenda Constitucional 14/1996, que alterou o art. 60, do ADCT, e da entrada em vigor das Leis 9.394/1996 (LDB) e 9.424/1996 (Lei do Fundef).

Conquanto haja previsão, no art. 22, §4º, da Lei 8.906/1994, da possibilidade de retenção dos honorários advocatícios contratuais antes da expedição do precatório (regra geral), o caso dos precatórios do Fundef é especial por se tratar de verbas constitucionalmente gravadas a finalidades da área da educação definidas em lei, o que impede o recebimento dos valores pelos advogados por meio desse procedimento.

Os serviços advocatícios contratados de forma regular e a preço de mercado devem ser pagos com recursos que possam ter essa destinação.

Nesse sentido também decidiu a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, no âmbito do Recurso Especial 1.703.697/PE (Relator o E. Ministro Og Fernandes), cujo trecho da ementa da decisão aqui reproduzo:

7. Na execução, regra geral, é possível a requisição pelo patrono de reserva da quantia equivalente à obrigação estabelecida, entre si e o constituinte, para a prestação dos serviços advocatícios. A condição para isso é que o pleito seja realizado antes da expedição do precatório ou do mandado de levantamento, mediante a juntada do contrato. Orientação do STJ e do STF.

8. Esse entendimento, todavia, não é aplicável quando os valores a que tem direito o constituinte se referem a verbas decorrentes de diferenças do FUNDEF que a União deixou de repassar aos Municípios a tempo e modo.

9. O fato de determinada obrigação pecuniária não ter sido cumprida espontaneamente, mas somente após decisão judicial com trânsito em julgado, não descaracteriza a sua natureza nem a da prestação correspondente. Assim, uma vez que os valores relacionados ao FUNDEF, hoje FUNDEB, encontram-se constitucional e legalmente vinculados ao custeio da educação básica e à valorização do seu magistério, é vedada a sua utilização em despesa diversa, tais como os honorários advocatícios contratuais.

10. Reconhecida a impossibilidade de aplicação da medida descrita no art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994 nas execuções contra a União em que se persigam quantias devidas ao FUNDEF/FUNDEB, deve o advogado credor, apesar de reconhecido o seu mérito profissional, buscar o seu crédito por outro meio.

Ainda sobre esse tema, o Tribunal, mediante Acórdão 2.093/2020-Plenário, acolheu posicionamento por mim externado sobre a não procedência de teses apresentadas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB).

Como consignei, pouco importa se os honorários contratuais foram fixados para o ajuizamento de ação de conhecimento ou meramente para a fase de execução de título judicial obtido pelo MPF, pois os contratos celebrados mediante inexigibilidade indevida são flagrantemente nulos.

Ademais, os recursos federais dos precatórios do Fundef não podem ser utilizados para despesas alheias à manutenção e desenvolvimento do ensino e foram estabelecidas cláusulas de remuneração em afronta ao artigo 55, III, da Lei 8.666/1993.

A diferenciação aventada pelo CFOAB poderá ser considerada pelos entes federados, em um segundo momento, após a restituição dos recursos do Fundef recebidos pelos advogados à conta específica e a anulação dos contratos, para o cálculo de eventual indenização aos causídicos, em valores de mercado, quando devida.

A segunda tese afastada pelo Acórdão 2.093/2020-Plenário foi a de que os advogados fariam jus ao destacamento dos honorários advocatícios dos precatórios do extinto Fundef até o limite do valor correspondente à parcela dos juros de mora da condenação.

A decisão concluiu, com base em diversos fundamentos jurídicos e econômicos, que todas as parcelas da condenação (principal e acessórios) devem ser destinadas, necessariamente, para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino básico (MDE), pois os acessórios (os juros) têm a mesma natureza do principal e pertencem ao mesmo proprietário.

Portanto, acolho a proposta da unidade técnica no sentido de que sejam constituídos processos apartados de tomada de contas especial para que se promova a citação solidária dos gestores signatários dos contratos advocatícios e dos escritórios de advocacia beneficiários dos recursos.

Esse encaminhamento está em sintonia com os Acórdãos 1.285/2018 - Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), 1.824/2017 - Plenário e 2553/2019 - Plenário (ambos de minha relatoria).

Nos termos do Acórdão 2.093/2020-Plenário, as citações devem indicar, além da vedação constitucional e legal à utilização dos recursos do Fundef para pagamento dos honorários, a nulidade dos contratos, a falta de cláusula a estabelecer preço certo e o valor recebido muito acima dos valores de mercado.

Quanto à nulidade dos contratos, também deverão ser ouvidos os Municípios contratantes, em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Divirjo do posicionamento da unidade técnica quanto à não instauração de TCE para os municípios de Caiçara do Rio do Vento, Jardim de Angicos, Major Sales, tendo em vista o somatório dos valores de honorários pagos com recursos de precatórios do Fundef situarem-se abaixo do montante fixado pela IN-TCU 71/2012, posto que os valores e responsáveis foram devidamente apurados na fiscalização e o referido limite, nos termos da primeira parte do caput do art. 6º, I, da IN TCU 71/2012, não é fator impeditivo para a instauração, processamento e julgamento da TCE.

No município de João Câmara, não foi possível confirmar o recebimento pelo escritório Germano Cardoso Soc. Ind. Advocacia, no valor previsto de R\$1.832.204,23, devido à não apresentação de extrato da conta judicial de precatórios pela Agência da Caixa Econômica Federal. Assim, a instauração da TCE deve ser precedida de medida saneadora tendente a obter tal documento.

No Município de Santo Antônio, que firmou contrato com Monteiro e Monteiro Advogados e Associados, o dano não se concretizou devido bloqueio judicial determinado na conta do precatório. Nesse caso, cabe comunicar ao FNDE e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) sobre a contratação irregular de escritório advocatício, para que adotem as pertinentes medidas de acompanhamento.

No Município de Doutor Severiano foi firmado contrato com Sylvio Cademartori Neto Assessorias, mas não se registrou pagamento do escritório com recursos do Fundef. Cabe, portanto, apenas dar ciência da contratação irregular ao FNDE e TCE/RN.

V

A equipe de auditoria verificou que os municípios de Apodi, Tangará e São Bento do Trairi, destinaram recursos dos precatórios do Fundef para pagamento dos profissionais da Secretaria de Educação, em desacordo com medida cautelar desta Corte de Contas.

A referida medida de urgência foi concedida em 27/6/2018, no âmbito do TC 020.079/2018-4, referendada pelo Plenário em 4/7/2018 (Acórdão 1.518/2018), nos seguintes termos:

determino, cautelarmente, nos termos do artigo 276, caput, do Regimento Interno/TCU, aos entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, que se abstenham de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer



título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, até que este Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas no presente feito;

Como bem registrado pela equipe de fiscalização, essa decisão foi amplamente divulgada, até mesmo com publicação no site do FNDE na *internet* (peça 23, p. 60).

Dessa forma, acolho a proposta da unidade técnica de chamar em audiência os prefeitos responsáveis pelo descumprimento da decisão cautelar.

A equipe de auditoria identificou, ainda, que os outros municípios auditados realizaram pagamentos de remuneração ordinária de profissionais da educação básica antes da prolação da referida medida cautelar.

Em sintonia com o voto condutor do Acórdão 2553/2019 – Plenário, pode ser aceito o pagamento de remuneração ordinária desses profissionais da educação, ocorrido antes da aludida cautelar, com os recursos extraordinários dos precatórios do Fundef.

Nesse sentido, aduzi naqueles autos:

Acolho esse entendimento apenas em relação ao pagamento de remunerações ordinárias, sobretudo porque, embora contrarie a melhor interpretação, a qual prima pela consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais (art. 70, caput, da LDB), de fato, até o TCU firmar seu entendimento, havia controvérsia quanto à possibilidade desse pagamento, com os recursos dos precatórios, aos profissionais da educação, considerando a literalidade do inciso I, do art. 70, da LDB.

O próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), manifestou-se de forma favorável à possibilidade de utilização dos recursos dos precatórios do Fundef para pagamento de remuneração ordinária dos profissionais (TC 020.079/2018-4).

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2020.

.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Aprecia-se nesta oportunidade relatório de auditoria de conformidade realizada em Municípios do Estado do Rio Grande do Norte para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), abrangendo o período de 1/01/2017 a 30/11/2018.

2. O digno relator propõe constituir processos apartados dos presentes autos, autuando-os como Tomadas de Contas Especiais, para a citação solidária dos gestores signatários de contratos advocatícios e dos escritórios/profissionais contratados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos dos precatórios do Fundef.
3. O fundamento apontado é de que o pagamento de honorários advocatícios com recursos do Fundef, por não ser ação de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), é indevido, pelo menos, desde a promulgação da Emenda Constitucional 14/1996, que alterou o art. 60, do ADCT, e da entrada em vigor das Leis 9.394/1996 (LDB) e 9.424/1996 (Lei do Fundef).
4. Cabe aqui lembrar ao Plenário que estamos diante da mesma situação de fato e de direito já discutida por este Colegiado na sessão de 3/6/2020, da qual resultou o Acórdão 1.412/2020-Plenário.
5. Naquela assentada, o debate se deu em razão de embargos de declaração contra decisão prolatada em processo de auditoria de conformidade para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do Fundef nos municípios do Estado de Alagoas. Desta vez, trava-se o mesmo debate, contudo, envolvendo os municípios do Estado do Piauí.

6. Considerando a semelhança as questões colocadas, limito-me, nesta oportunidade, a reproduzir minha manifestação no âmbito do TC 018.180/2018-3, cuja tese foi acolhida pelo Plenário desta Corte, por meio do Acórdão 1.412/2020-Plenário:

“De acordo com os memoriais, os juros de mora não possuiriam a mesma natureza da obrigação principal e sim caráter indenizatório. Essa tese encontraria substrato em acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), em sede de recurso especial, a exemplo da decisão proferida no REsp 1.239.203, reafirmada no REsp 1.451.876.

Segundo os embargantes, os juros de mora legais equivalem à atribuição de ônus decorrente do descumprimento voluntário de obrigação, com a finalidade de indenizar o autor por um conjunto de custos por ele assumidos ao longo do tempo. Tais parcelas inexistiriam sem a correspondente ação judicial.

Argumentam que a atuação dos causídicos constituídos pelo município teria, na verdade, majorado as verbas devidas ao município, visto que os juros de mora foram acrescidos em virtude da ação judicial. Portanto, sustentam que o destaque de honorários realizados sob a parcela moratória e até o limite de seu valor não ocasionaria dano ao erário. Enfatizam que os juros de mora compõem 60% dos valores inscritos em precatórios que serão repassados aos municípios.

Assim, no entender dos embargantes, este Tribunal deve reconhecer a distinção de tratamento entre as parcelas que compõem o precatório sobre o qual se pleiteou o destaque de honorários.

Nesse sentido, arrematam que não existe regramento ou vedação acerca da destinação da parcela concernente aos juros, visto que a norma que supostamente vincularia a obrigação principal à finalidade educação, o art. 60 do ADCT, nada diz sobre a destinação dos complementos em questão.

Por fim, requerem o reconhecimento, ao menos subsidiariamente, do destaque de honorários sobre a parcela equivalente aos juros moratórios.

Valho-me ainda das valiosas considerações apresentadas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, consubstanciadas em decisões e discussões sobre essa matéria ocorridas no Supremo Tribunal Federal, em sede do julgamento do SL 1.186-MC-ED, bem como em parecer da lavra do ilustre Ministro aposentado da Suprema Corte, Dr. Ilmar Galvão, e do professor Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão.

Em suma, o Conselho postula a necessidade de que este Tribunal diferencie: (i) as execuções provenientes de ações de conhecimento manejadas pelos próprios advogados quando a tese jurídica sobre a base de cálculo das verbas de complementação sequer estava pacificada; e (ii) as execuções baseadas em título coletivo já obtido pelo Ministério Público Federal em sede de ação civil pública.

Além de diferenciar tais situações, defende, na mesma linha dos embargantes, mas com fundamento no mencionado parecer, que *“(1) Os honorários advocatícios são independentes da natureza jurídica do bem da vida almejado ou do crédito principal, nascendo como direito autônomo do advogado quando do ajuizamento da ação; (2) Os juros de mora não se confundem com o valor principal, representando acréscimo patrimonial nascido da interpelação judicial efetuada pela citação válida, com natureza jurídica própria, de ordem indenizatória, diferentemente da verba principal nos casos, de natureza compensatória; (3) Os juros de mora podem ser utilizados para arcar com os honorários advocatícios contratuais ajustados com os advogados”*. Entendo assistir razão aos embargantes.

Com efeito, os acórdãos 1.824/2017-Plenário (integrado pelo acórdão 1.962/2017-Plenário) e 2.866/2018-Plenário, da lavra do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, delinearão as condições a que se sujeita a aplicação dos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial.

Por força das disposições contidas no art. 60 do ADCT e do art. 23 da Lei 11.494/2007, tais recursos devem ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento da educação básica, sob pena de promover desvinculação em clara afronta à Constituição.



No entanto, primeiro, por questão de justiça, é preciso reconhecer essa questão particular dos advogados que laboraram desde o princípio nesses processos que questionavam a complementação de verbas do Fundef devidas pela União aos municípios.

Segundo, é preciso reconhecer que as vinculações decorrentes dos dispositivos constitucionais e legais aplicáveis não atingem os recursos decorrentes dos juros de mora legais acrescidos às verbas constitucionalmente gravadas dada a natureza distinta de tais parcelas.

O STJ já reconheceu em diversos julgados que o novo código civil expressou a natureza indenizatória dos juros de mora. Se na perspectiva do devedor esses acréscimos constituem sanção pelo não cumprimento de uma obrigação pactuada, sob a ótica do credor os moratórios constituem indenização, visto que se prestam a afastar os prejuízos derivados da mora do devedor.

No Resp 1.703.697/PE, o STJ decidiu que *“os recursos do FUNDEF/FUNDEB encontram-se constitucional e legalmente vinculados a uma destinação específica, sendo vedada a sua utilização em despesa diversa da manutenção e desenvolvimento da educação básica (...) inexistente possibilidade jurídica de aplicação do art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994”*.

Embora tal julgado tenha sido trazido pelo eminente relator em outros processos análogos ao que ora se examina, observo que ele não adentrou na questão que distingue os advogados que atuam desde as ações de conhecimento daqueles que ingressaram tão somente com as ações de execução fundada em título executivo obtido na Ação Civil Pública proposta pelo MPF, tampouco na distinção entre a obrigação principal e os juros moratórios.

No meu entender, recomposta a obrigação original ao Fundef/Fundeb, atualizada monetariamente, não há que se falar em vinculação da parcela correspondente aos juros de mora aos aludidos fundos e, conseqüentemente, da existência de dano ao erário. É preciso, também, levar em consideração o momento em que os escritórios afetados pela decisão recorrida efetivamente passaram a patrocinar as causas.

Portanto, o deslinde dessa celeuma passa pela reavaliação dos contratos firmados entre os municípios e as sociedades de advogados, da natureza das ações judiciais impetradas, bem como com o cotejamento das parcelas relativas às obrigações principais e aos juros de mora processuais e o valor efetivamente recebido pelos patronos por meio do destaque dos precatórios.”

Ou seja, recomposta a obrigação original ao Fundef/Fundeb, atualizada monetariamente, não há que se falar em vinculação da parcela correspondente aos juros de mora aos aludidos fundos e, conseqüentemente, da existência de dano ao erário. É preciso, também, levar em consideração o momento em que os escritórios efetivamente passaram a patrocinar as causas.

Portanto, previamente à citação, entendo que deveria ser avaliado cada um dos contratos firmados entre os municípios e as sociedades de advogados, a fim de realizar o cotejamento das parcelas relativas às obrigações principais e aos juros de mora processuais e o valor efetivamente recebido pelos patronos por meio do destaque dos precatórios.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2020.

BRUNO DANTAS
Redator

ACÓRDÃO Nº 2818/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.718/2018-7.
- 1.1. Apenso: 031.736/2017-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:



3.1. Responsáveis: Alan Jefferson da Silveira Pinto (061.599.814-39); Anteomar Pereira da Silva (671.368.184-00); Clécio da Câmara Azevedo (308.060.624-87); Jorge Eduardo de Carvalho Bezerra (336.294.984-34); Jose Aracleide de Araújo (664.168.414-87); Jose Marques Fernandes (429.198.514-20); Thales André Fernandes (010.692.244-05).

4. Órgão/Entidade: Municípios do Estado do Rio Grande do Norte (167 Municípios).

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada em Municípios do Estado do Rio Grande do Norte para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), abrangendo o período de 1/01/2017 a 30/11/2018;

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

9.1. ordenar à Segecex:

9.1.1. a constituição de processos apartados dos presentes autos, autuando-os como Tomadas de Contas Especiais, *ex-vi* do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, incisos I e II, e art. 209, §§5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, com a citação solidária do gestor signatário do contrato advocatício e do escritório contratado, adiante especificados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais, a título de verba honorária de 20% sobre os benefícios auferidos, com recursos dos precatórios do Fundef, decorrente de contrato nulo, celebrado mediante indevida inexigibilidade de licitação, para que no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundef do Município correspondente ou à conta corrente específica dos precatórios do Fundef, as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

Responsável como gestor municipal signatário do contrato de serviços advocatícios	Escritório advocatício credor dos honorários referentes aos precatórios do Fundef	Valor (R\$)	Data	Contrato advocatício	Extrato Precatório Judicial
Maria Goreti da Silveira Pinto, CPF 201.340.884-68 – ex-Prefeita de Apodi/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	73.345,56	13/10/2017	Peça 9	Peça 10
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	72.732,09	21/8/2017	Peça 9	Peça 10
Manoel Cunha Neto, CPF 736.409.484-91, ex-Prefeito de Areia Branca/RN	Tadeu Leal Reis de Melo, CPF 032.344.294-30	259.676,79	10/12/2014	peça 16	peça 17
Moacir Amaro de Lima, CPF 108.370.604-78, ex-	Medeiros e Sampaio Advocacia S/C Ltda. - ME – EPP (CNPJ	36.089,94	14/7/2017	peça 21	peça 23

Prefeito de Bom Jesus/RN	01.717.055/0001-80)				
	Borges e Renovato Advogados S/C - EPP (CNPJ 06.925.876/0001-25)	113.305,39	18/7/2017	peça 21	peça 23
	Henrique Carvalho Advogados (CNPJ 10.833.351/0001-87)	72.153,79	12/7/2017	peça 21	peça 23
	Lima Marinho Pontes e Vasconcellos Advogados (CNPJ 06.014.214/0001-01);	36.076,88	12/7/2017	peça 21	peça 23
	Queiroz Cavalcanti Advocacia (CNPJ 02.636.085/0001-53)	14.147,79	12/7/2017	peça 21	peça 23
	E S Informática Ltda. - ME (CNPJ 02.093.296/0001-68)	11.318,22	12/7/2017	peça 21	peça 22
Edivan Secundo Lopes, CPF 142.955.474-68, ex-Prefeito de Lajes/RN	IBLAC Consulting Consultoria Empresarial LTDA., CNPJ 06.116.508/0001-36	152.786,73	10/12/2015	peça 60	peça 61
		94.596,87	16/08/2017	peça 60	peça 61
George Ney Ferreira, CPF 182.392.264-34), ex-Prefeito de Nísia Floresta/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	102.918,03	20/12/2016	peça 88	peça 89
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	102.918,02	20/12/2016	peça 88	peça 89
Eliseu Jalmir de Macedo, CPF 019.690.204-58, ex-Prefeito de Pedro Velho/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	152.217,05	18/8/2017	peça 95	peça 96
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	151.429,00	20/7/2017	peça 95	peça 96
Roberto Lucas de Araújo (CPF 071.256.314-87), ex-Prefeito de Poço Branco/RN	Daniele de Oliveira Batista Modesto (CPF nº 869.083.244-00)	413.194,23	12/12/2016	peça 100	peça 199
José Aracleide de Araújo, CPF 664.168.414-87, Prefeito de São Bento do Trairi/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	132.810,01	15/5/2018	peça 112	peça 113
Jarbas Cavalcanti de Oliveira (CPF 328.527.894-34), ex-	Cordeiro, Castelo Branco e Associados Advocacia e Consultoria (CNPJ	1.042.421,52	30/9/2016	peça 122, p. 20/22	peça 119

Prefeito de São Gonçalo do Amarante/RN	07.759.690/0001-06)				
Anteomar Pereira da Silva (CPF 671.368.184-00), ex-Prefeito de São Tomé/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	123.431,25	13/10/2017	peça 124	peça 125
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	122.401,03	22/08/2017	peça 124	peça 125
Jorge Eduardo de Carvalho Bezerra (CPF 336.294.984-34), ex-Prefeito de Tangará/RN	Monteiro e Monteiro Adv. Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	52.796,21	10/1/2017	peça 130	peça 132
		211.230,35	11/1/2017	peça 130	peças 132/133
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	263.283,47	29/12/2016	peça 129	peça 131
Felipe Eloi Muller (CPF 386.796.390-87), ex-Prefeito de Caiçara do Rio do Vento	Monteiro e Monteiro Advogados e Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	16.972,42	19/12/2016	peça 31	peça 33
	Macedo Dantas e Ramalho Advocacia – EPP (CNPJ 06.337.074/0001-02)	16.972,42	19/12/2016	peça 31	peça 33
Manoel Agnelo Bandeira Lima (CPF 071.163.224-34), ex-Prefeito de Jardim de Angicos	Monteiro e Monteiro Advogados e Associados	14.364,73	13/01/2015	peça 45	peça 47
Elce Mafaldo de Paiva Fernandes (CPF 779.456.894-34)	Monteiro e Monteiro Advogados e Associados	6.666,84	1/02/2017	peça 77	peça 79
Maria Gorete Leite, CPF 071.163.224-34, ex-Prefeita de João Câmara	Germano Cardoso Soc. Ind. Advocacia (CPF: 054.172.336-76) e IBLAC Consulting Consultoria Empresarial LTDA., (CNPJ 06.116.508/0001-36)	1.832.204,23	23/4/2018	peças 54-56	Medida saneadora para obtenção no item 9.2.

9.1.2. que observe as disposições contidas no Acórdão 2.093/2020-Plenário acerca das citações dos responsáveis e chamamento, aos autos, dos Municípios;

9.1.3. as audiências a seguir discriminadas, com fulcro no com espeque no artigo 11 da Lei 8.443/92c/c art. 250, inciso IV, do RI/TCU:

9.1.3.1. do prefeito de São Tomé/RN, Anteomar Pereira da Silva, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef (R\$ 108.000,00 em 08/12/2017 e R\$ 37.957,51 em 20/12/2017), em desobediência ao disposto no item 9.2 Acórdão 1824/2017- TCU - Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues;

9.1.3.2. do prefeito de Tangará/RN, José Eduardo de Carvalho, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef, materializada pelo pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$ 205.640,30, em 30/07/2018, em desobediência ao disposto no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão 1518/2018 - TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman;

9.1.3.3. do prefeito de Apodi/RN, Alan Jefferson da Silveira Pinto, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef, materializada pelo pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$ 17.701,68, na data de 30/07/2018, em desobediência ao disposto no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão 1518/2018 – TCU – Plenário, Relator Min. Augusto Sherman;

9.1.3.4. do prefeito de São Bento do Trairi/RN, José Aracleide de Araújo, a fim de que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa acerca da:

9.1.3.4.1. aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef (R\$ 285.548,76 em 27/09/2018 e R\$ 34.916,44 em 28/09/2018), em desobediência ao disposto no item 9.2 Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, Relator Min. Walton Alencar Rodrigues; e

9.1.3.4.2. aplicação irregular de recursos de precatórios do Fundef, materializada pelo pagamento da folha salarial de professores, no valor de R\$ 107.244,76, em 27/9/2018, em desobediência ao disposto no inc. I da medida cautelar referendada pelo Acórdão 1518/2018 - TCU - Plenário, Relator Min. Augusto Sherman;

9.2. determinar à Superintendência da Caixa Econômica Federal em Brasília que encaminhe, no prazo de 15 (quinze) dias, extrato bancário da conta judicial relativa ao PRC 173823-08.2017.4.01.9198 01 emitido em favor do escritório Germano Cardoso Soc. Ind. Advocacia;

9.3. determinar aos municípios abaixo elencados, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adotem, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias à recomposição das contas específicas do Fundeb, com recursos próprios, dos valores indevidamente utilizados, a seguir discriminados, atualizados monetariamente a partir das datas indicadas, até os efetivos recolhimentos, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente já ressarcidas, na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Município	Descrição	Valor (R\$)	Data
Apodi/RN	Pagamento de folha salarial de professores	17.701,68	30/7/2018
Areia Branca/RN	Transferência para conta movimento do município	174.975,76	17/12/2004
Jardim de Angicos/RN	Bloqueio judicial na conta específica	994,71	08/06/2015
Lajes/RN	Despesa não identificada	77.735,00	29/12/2015
	Despesa não identificada	325,33	08/7/2016
	Despesa não identificada	23.700,00	22/9/2016
	Despesa não identificada	16.810,50	30/9/2016
	Despesa não identificada	378.372,02	16/8/2017
Major Sales/RN	Despesa não identificada	100.147,96	27/1/2017
Poço Branco/RN	Despesa não identificada	62.397,73	23/12/2016
São Bento do Trairi/RN	Pagamento de folha salarial de professores	107.244,76	27/9/2018
	Despesa não identificada	285.548,76	27/09/2018
	Despesa não identificada	34.916,44	28/09/2018
São Gonçalo do	Compensação de tributos federais	313.926,83	2/1/2013

Município	Descrição	Valor (R\$)	Data
Amarante/RN	Compensação de tributos federais	246.421,76	20/12/2012
	Compensação de tributos federais	235.625,48	1/2/2013
	Compensação de tributos federais	378.537,41	1/4/2013
	Compensação de tributos federais	286.867,75	25/7/2013
	Compensação de tributos federais	311.627,30	31/5/2013
	Compensação de tributos federais	282.108,97	1/7/2013
	Compensação de tributos federais	329.152,86	9/8/2013
	Compensação de tributos federais	348.890,16	5/9/2013
	Compensação de tributos federais	348.641,72	7/10/2013
	Compensação de tributos federais	354.326,85	21/9/2014
	Compensação de tributos federais	357.489,96	2/12/2013
	Compensação de tributos federais	365.426,72	23/9/2014
	Compensação de tributos federais	279.783,65	18/12/2013
	Compensação de tributos federais	37.923,09	13/2/2014
	Compensação de tributos federais	432.544,90	16/7/2014
São Tomé/RN	Despesa desconforme com o Fundef	43.500,00	8/9/2017
	Despesa desconforme com o Fundef	29.977,91	18/9/2017
	Despesa desconforme com o Fundef	2.317,53	13/10/2017
	Despesa não identificada	108.000,00	8/12/2017
	Despesa não identificada	37.957,51	20/12/2017
Tangará/RN	Despesa desconforme com o Fundef	1.708,67	8/9/2017
	Despesa desconforme com o Fundef	6.075,00	18/9/2017
	Pagamento de folha salarial de professores	205.640,30	30/7/2018

9.4. dar ciência aos municípios de Major Sales, São Tomé, São Bento do Trairi, Bom Jesus, Tangará e Lajes sobre a ocorrência de resgates inadequados dos montantes de precatórios do Fundef, por não terem sido depositados e/ou movimentados em conta específica aberta para esse fim ou na conta específica do Fundeb do município, conforme determina o art. 17 da Lei 11.494/2007 e o subitem 9.2.2.1 do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, com a redação que lhe foi dada pelo Acórdão 1.962/2017-TCU-Plenário (Relator: Ministro Walton A. Rodrigues);

9.5. dar ciência aos municípios de Areia Branca, Bom Jesus, Doutor Severiano, Jardim de Angicos, Lajes, Nísia Floresta, Poço Branco e São Tomé, que a utilização de precatórios do Fundef, para pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, afronta o disposto no Acórdão 2.866/2018-TCU - Plenário;

9.6. comunicar ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) e ao FNDE acerca da existência de indícios de pagamento indevido ou contratação irregular de advogados / escritórios advocatícios, com recursos municipais, relativos a precatórios do Fundef, nos municípios de Apodi, Areia Branca, Bom Jesus, Caiçara do Rio do Vento, Doutor Severiano, Jardim de Angicos, Lajes, João Câmara, Major Sales, Nísia Floresta, Pedro Velho, Poço Branco, São Bento do Trairi, São Gonçalo do Amarante, Santo Antônio, São Tomé e Tangará.

9.7. dar ciência da presente deliberação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, ao Ministério Público Federal no



Rio Grande do Norte, ao Ministério Público Estadual do Rio Grande do Norte, à Controladoria-Geral da União, à Advocacia-Geral da União e aos Municípios onde foram verificados achados de auditoria.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2818-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 020.046/2018-9 [Apenso: TC 031.932/2017-7]

Natureza: Relatório de Auditoria

Entes: Municípios do Estado da Paraíba (223 Municípios).

Responsáveis: Antônio Medeiros Dantas (003.818.614-49); Bonifacio Rocha de Medeiros (044.766.464-68); Borges e Renovato Advogados S/c (06.925.876/0001-25); Carvalho e Braga Advogados Associados (09.005.770/0001-00); Célia Maria de Oliveira Melo (007.513.554-02); Davi Lima Advocacia (06.014.214/0001-01); Edgar Tavares de Melo de Sá Pereira (010.579.064-84); Eurídice Moreira da Silva (122.736.784-87); Fabio Romero de Carvalho (770.237.814-04); Francisco Cipriano dos Santos (690.483.984-87); Genoilton João de Carvalho Almeida (078.580.514-15); George Jose Porciuncula Pereira Coelho (618.167.524-87); George Lucena Barbosa de Lima (608.602.514-20); Goncalves, bonifacio e Brito Sociedade de Advogados (11.477.143/0001-05); Gustavo Braga Lopes (007.488.564-20); Henrique Carvalho Advogados (10.833.351/0001-37); Hildon Régis Navarro Filho (421.603.164-15); Joao Luis de Lacerda Junior (103.899.034-34); Jose Leite Sobrinho (165.541.751-72); José Antônio Vasconcelos da Costa (436.941.444-04); José Mavíael Elder Fernandes de Sousa (028.717.674-67); José Severiano de Paulo Bezerra da Silva (788.386.734-20); José Simão de Sousa (287.711.504-63); Kleber Herculano de Moraes (714.424.564-34); Marcio Ziulkoski (946.819.960-68); Maria Sonja Ponte Guimaraes Fialho (002.074.541-91); Maria do Socorro Santos Brilhante (267.997.074-87); Medeiros Sampaio Advocacia S/c Ltda (01.717.055/0001-80); Nabor Wanderley da Nóbrega Filho (460.798.404-30); Paulo Fracinetto de Oliveira (503.804.194-91); Peixoto Advocacia & Consultoria (07.619.813/0001-03); Município de Alagoa Nova - PB (08.700.684/0001-46); Município de Amparo - PB (01.612.473/0001-02); Município de Camalaú - PB (09.073.271/0001-41); Município de Campina Grande - PB (08.991.812/0001-58); Município de Itabaiana - PB (09.072.430/0001-93); Município de João Pessoa - PB (08.778.326/0001-56); Município de Manaíra - PB (09.148.131/0001-95); Município de Massaranduba - PB (08.739.138/0001-19); Município de Nova Palmeira - PB (08.739.930/0001-73); Município de Olho D'água - PB (08.944.076/0001-87); Município de Patos - PB (09.084.815/0001-70); Município de Pedra Lavrada - PB (08.740.466/0001-35); Município de Pilões - PB (08.786.626/0001-87); Município de Santa Cecília - PB (01.612.643/0001-59); Município de Santa Inês - PB (01.612.693/0001-36); Município de Santa Rita - PB (09.159.666/0001-61); Município de Seridó - PB (08.916.124/0001-23); Município de Sobrado - PB (01.612.553/0001-68); Município de São José de Caiana - PB (08.891.541/0001-69); Município de São José de Espinharas - PB (08.882.730/0001-75); Município de São João do Cariri - PB (09.074.345/0001-64); Município de Tavares - PB (08.944.092/0001-70); Município de Uiraúna - PB (08.924.078/0001-04); Raimundo & Capela - Juridico Estrategico



(07.038.997/0001-18); Raquel Beatriz Valente de Oliveira Lacerda Martins (013.358.544-10); Rodrigo Luis de Araujo Cavalcante (055.523.764-80); e S Informatica Ltda. (02.093.296/0001-68)

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA. PRECATÓRIOS DO EXTINTO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF). MUNICÍPIOS DA PARAÍBA. PAGAMENTOS INDEVIDOS DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. DETERMINAÇÃO PARA AUTUAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. NECESSIDADE DE RECOMPOSIÇÃO DA CONTA ESPECÍFICA DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF. OUTRAS DILIGÊNCIAS. CIÊNCIA AOS DIVERSOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório da presente deliberação, parte substancial do relatório de fiscalização à peça 47:

“Apresentação

269. A presente fiscalização ocorreu no âmbito da Auditoria Coordenada, TC 018.130/2018-6 (consolidador), autorizada mediante Despacho do Relator, Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar, que abrangeu municípios das Unidades da Federação (MA, PI, CE, RN, PB, PE, SE, AL, BA, PA, AM e MG) que tenham sido contemplados com verbas oriundas de pagamentos da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, tendo como objetivo verificar se os recursos dos precatórios do Fundef foram utilizados exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, se fora observada a vedação a pagamentos de honorários advocatícios com tais recursos, nos moldes preconizados no Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, bem como se fora afastada a subvinculação estabelecida no artigo 22, da Lei 11.494/2007.

270. A elevada materialidade da verba envolvida (aproximadamente R\$ 95 bilhões) e o risco de desvios dos recursos recebidos pelos Municípios por força dos precatórios do Fundef demandavam uma atuação firme desta Corte de Contas, bem como das Cortes de Contas Estaduais, articulada com os demais Órgãos integrantes da Rede de Controle, a fim de garantir a aplicação do dinheiro do Fundef, exclusivamente, em ações da área da educação, como garantido pelo artigo 60, do ADCT, e pelas Leis 9.424/1996 (Fundef) e 11.494/2007 (Fundeb), em cumprimento à determinação inserta nos itens 9.4 e 9.10 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário.

271. Conforme esclarecido pelo Ministro Walton Alencar quando da apreciação do processo TC 005.506/2017-4, referente à representação apresentada em conjunto pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e Ministério Público de Contas do TCE do Maranhão, a utilização de recursos de precatórios do Fundef em fins diversos à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, inclusive pagamentos de honorários advocatícios, consiste em **afronta à norma legal e constitucional**, devendo ser combatida pelo TCU e pelos demais Órgãos integrantes da Rede de Controle, por meio da conjugação de esforços no sentido do alcance da máxima efetividade no tocante ao ressarcimento dos recursos desviados.

272. Ao alertar sobre a gravidade dos fatos abordados naquele processo, o Ministro Walton Alencar assim se pronunciou, *verbis*:

Em síntese, são gravíssimas as irregularidades tratadas neste processo, uma vez que privam as gerações atuais e futuras do acesso ao ensino qualificado, proporcionado pela União, com a transferência complementar de verbas, em virtude do desvio das verbas constitucionalmente destinadas ao ensino, a pretexto de honorários de advogado e outras aplicações irregulares.

273. No mesmo sentido, em recente decisão da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça no âmbito do Resp. 1.703.697-PE (Relator: Ministro Og Fernandes), decidiu-se pela impossibilidade de destaque de honorários advocatícios oriundos dos precatórios.

274. Mediante a presente ação fiscalizatória, coordenada pelas Secretarias do Piauí e Maranhão, com o apoio da SecexEducação, envolvendo ainda 12 Secretarias Regionais (MA, PI, CE, PE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, PA, AM e MG), este Tribunal atua de forma a garantir que os referidos recursos sejam destinados exclusivamente à área de educação, conforme prevê a lei do Fundeb, o que pode vir a contribuir sobremaneira para a melhoria da qualidade educacional nos inúmeros entes municipais.

275. Sobreleva reiterar que este Tribunal, por meio do Acórdão 1824/2017-Plenário, firmou entendimento no sentido de que tais recursos devem ter aplicação “exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 9.424/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT”, sendo que o pagamento de honorários advocatícios com as mencionadas verbas é “**ilegal, imoral e inconstitucional**, sendo nulos todos os atos que impliquem o desvio dessas verbas da única finalidade que elas podem albergar, a educação”.

V. Introdução

V.1. Deliberação que originou o trabalho

276. Em cumprimento ao Despacho de 04/06/2018 do Min. Walton Alencar Rodrigues (TC 015.426/2018-1), realizou-se a auditoria em Prefeituras Municipais do Estado da Paraíba, no período compreendido entre 11/06/2018 e 14/12/2018.

277. As razões que motivaram esta auditoria foram o risco de utilização de recursos dos precatórios do Fundef fora das destinações legalmente previstas e de pagamento de honorários advocatícios com recursos desses precatórios.

V.2. Visão geral do objeto

278. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (**FUNDEF**) foi instituído pela Emenda Constitucional 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

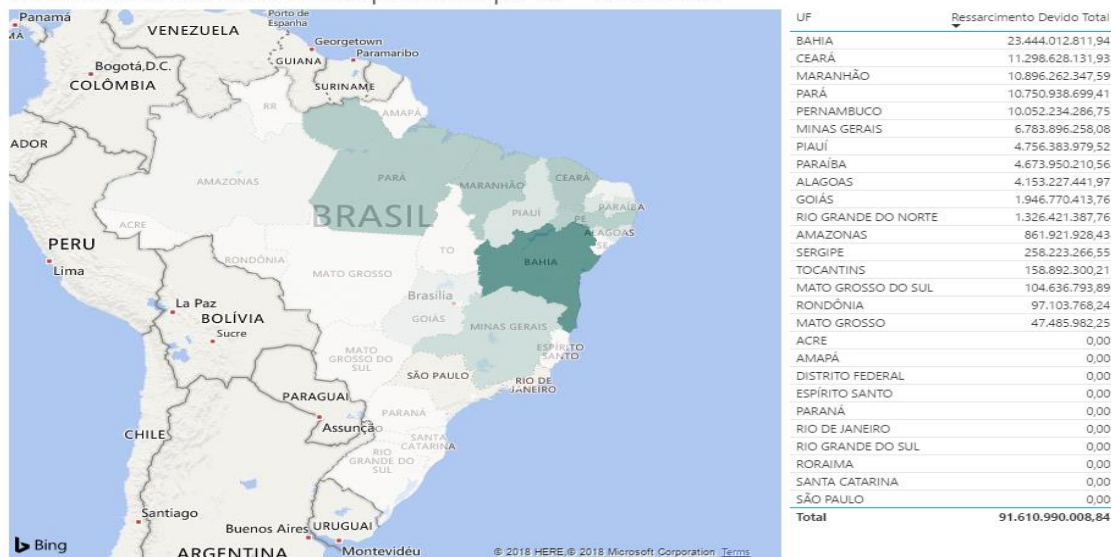
279. Os recursos do antigo Fundef, atualmente Fundeb, inclusive aqueles referentes à complementação da União, são destinados exclusivamente à manutenção e desenvolvimento da educação básica, nos termos do art. 2º da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (no caso do Fundef), e art. 21 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007 (no caso do Fundeb).

280. O art. 6º da Lei 9.424/1996 definiu o padrão de valor mínimo anual por aluno (VMAA), a fim de que em nenhum município do Brasil o custo unitário por aluno do Ensino Fundamental fosse inferior ao piso do VMAA. Nos municípios em que as receitas que compõem o Fundo não fossem suficientes para alcançar o valor mínimo anual por aluno, a União complementaria com aporte de recursos.

281. Não obstante o disposto no art. 6º da Lei 9.424/1996, a União optou por aplicar, no período de 1998 a 2006, índice de correção monetária sobre os valores repassados ao Fundef em 1997. O descumprimento do dispositivo legal resultou no subdimensionamento do valor mínimo anual por aluno (VMAA) desde janeiro de 1998 até dezembro de 2006.

282. O Ministério Público Federal, por meio da Ação Civil Pública 1999.61.00.050616-0, da 19ª Vara Cível da Justiça Federal de São Paulo, buscou o cumprimento do art. 6º, § 1º, da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, de modo que a União fosse obrigada a recalcular o VMAA para fins de complementação de recursos do Fundo. Em decorrência do trânsito em julgado da referida ação, que se deu em 1º de julho de 2015, a União adquiriu passivo jurídico no valor total de **R\$ 91.610.990.008,85** (valores atualizados até agosto de 2017), conforme a seguir:

Ressarcimento do Fundef Devido pela União por UF - 1998 a 2006



283. Além da ACP 1999.61.00.050616-0, vários municípios entraram com ações de conhecimento próprias requerendo a diferença do VMAA. Na Paraíba, 36 municípios foram identificados como tendo recebido recursos oriundos dos precatórios do Fundef, conforme abaixo:

Tabela 1: Municípios da Paraíba que receberam recursos dos precatórios até jun/2018

Seq.	Município	Valor (R\$)	Data de recebimento
1	JOAO PESSOA	85.352.939,70	12/12/2014
2	CAMPINA GRANDE	66.481.496,56	14/12/2016
3	SANTA RITA	30.006.293,31	13/07/2017
4	PATOS	14.331.293,56	10/08/2017
5	ALAGOA GRANDE	10.892.931,00	24/05/2018
6	CUITE	7.663.969,11	21/06/2018
7	TAVARES	4.662.905,60	11/12/2015
8	SOBRADO	4.088.897,69	19/07/2017
9	PIRPIRITUBA	3.786.818,83	11/10/2017
10	ALAGOA NOVA	3.766.410,79	07/03/2016
11	SANTA CECILIA	3.755.301,53	13/07/2017
12	UIRAUNA	3.739.589,26	11/12/2015
13	ITATUBA	3.464.344,51	21/12/2016
14	ITABAIANA	3.037.200,31	12/12/2014
15	LAGOA SECA	3.014.980,63	15/05/2018
16	PEDRA LAVRADA	2.885.304,27	21/12/2016
17	MASSARANDUBA	2.748.340,49	15/12/2016
18	PILOES	2.566.305,31	14/07/2017
19	SUME	2.291.774,37	18/01/2018
20	SAO JOSE DE CAIANA	2.160.398,08	17/07/2017
21	SÃO VICENTE DO SERIDÓ	2.098.094,61	06/02/2015
22	SAO JOSE DE ESPINHARAS	1.897.103,39	23/12/2016
23	MANAÍRA	1.756.969,38	14/07/2017
24	SAO JOAO DO CARIRI	1.443.673,00	08/12/2015
25	CAMALAU	1.409.581,07	13/12/2016

Seq.	Município	Valor (R\$)	Data de recebimento
26	SANTA INÊS	1.285.844,45	16/12/2016
27	SAO BENTINHO	1.036.399,90	29/08/2017
28	CONGO	1.031.915,59	07/11/2017
29	AMPARO	949.293,33	15/12/2015
30	SAO JOSE DE PIRANHAS	948.489,57	18/05/2018
31	NOVA PALMEIRA	866.998,75	30/12/2015
32	OLHO D'AGUA	828.419,43	07/08/2017
33	BERNARDINO BATISTA	451.645,22	17/05/2018
34	FREI MARTINHO	409.167,20	13/11/2017
35	LIVRAMENTO	392.669,32	18/08/2017
36	NOVA OLINDA	344.114,16	26/03/2018
	Total	277.847.873,28	

284. Do total de R\$ 277.847.873,28 recebidos pelos municípios paraibanos, até a data da presente Auditoria, R\$ 249.315.620,48 foram gastos (vide anexo A), restando ainda um saldo de R\$ 32.527.262,39, de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 1.1: Municípios que possuem saldo remanescente dos precatórios recebidos até 2018

Município	Valor recebido (R\$)	Recebido em	Total Gasto (R\$)	Saldo (R\$)	Saldo %
SANTA INÊS	1.285.844,45	16/12/2016	0,00	1.285.844,45	100,00%
ALAGOA GRANDE	10.892.931,00	24/05/2018	108.929,31	10.784.001,69	99,00%
CUITÉ	7.663.969,11	21/06/2018	429.561,57	7.234.407,54	94,40%
SAO BENTINHO	1.036.399,90	29/08/2017	74.290,00	962.109,90	92,83%
LAGOA SECA	3.014.980,63	15/05/2018	544.501,16	2.470.479,47	81,94%
SUMÉ	2.291.774,37	18/01/2018	456.510,95	1.835.263,42	80,08%
CONGO	1.031.915,59	07/11/2017	227.264,25	804.651,34	77,98%
ITATUBA	3.464.344,51	21/12/2016	852.254,00	2.612.090,51	75,40%
PIRPIRITUBA	3.786.818,83	11/10/2017	1.088.443,69	2.698.375,14	71,26%
LIVRAMENTO	392.669,32	18/08/2017	167.673,96	224.995,36	57,30%
SÃO JOSÉ DE PIRANHAS	948.489,57	18/05/2018	517.559,70	430.929,87	45,43%
FREI MARTINHO	409.167,20	13/11/2017	286.845,04	122.322,16	29,90%
MANAÍRA	1.756.969,38	14/07/2017	1.239.456,62	517.512,76	29,45%

SANTA CECÍLIA	3.755.301,53	13/07/2017	3.269.598,12	485.703,41	12,93%
BERNARDINO BATISTA	451.645,22	17/05/2018	436.160,89	15.484,33	3,43%
PILÕES	2.566.305,31	14/07/2017	2.535.314,27	30.991,04	1,21%
MASSARANDUBA	2.748.340,49	15/12/2016	2.736.240,49	12.100,00	0,44%
Total	47.497.866,41		14.970.604,02	32.527.262,39	

285. Além desses, com base em informações da Advocacia Geral da União (AGU) e do Conselho da Justiça Federal (CJF), peça 19, também foram mapeados 52 municípios que possuem precatórios a receber em 2019 ou que estão aguardando julgamento de recursos interpostos pela AGU, conforme tabela abaixo, o que configura um potencial de mais de R\$ 201 milhões no âmbito da Paraíba.

Tabela 2: Municípios da Paraíba com precatórios a receber ou ainda sub judice

Seq.	Município	Valor (R\$)
1	ALHANDRA	2.315.082,25
2	ARACAGI	3.894.912,71
3	BANANEIRAS (precatório 2019)	7.769.819,76
4	BARRA DE SAO MIGUEL	9.795.905,43
5	BAYEUX	28.916.035,03
6	BELEM	4.878.216,60
7	BELEM DO BREJO DO CRUZ	1.271.751,29
8	BOM JESUS	337.190,68
9	BOM SUCESSO	510.611,61
10	BREJO DO CRUZ	4.957.533,23
11	CAAPORA	8.126.704,49
12	CABEDELO	4.648.100,20
13	CAICARA	3.157.631,52
14	CALDAS BRANDAO	1.281.744,63
15	CONDADO	1.520.751,39
16	CONDE	12.026.343,83
17	CRUZ DO ESPIRITO SANTO	8.375.254,10
18	CURRAL DE CIMA	97.470,45
19	DIAMANTE	1.018.299,90
20	DONA INES	1.849.956,63
21	DUAS ESTRADAS	2.586.463,91
22	GADO BRAVO	1.580.873,71
23	GUARABIRA	2.019.210,98
24	GURINHEM (precatório 2019)	6.098.449,08
25	IMACULADA	5.308.015,06
26	ITAPOROROCA	4.043.746,89
27	JURUPIRANGA (precatório 2019)	2.298.222,90

Seq.	Município	Valor (R\$)
28	JURU	6.222.771,71
29	LOGRADOURO	749.595,43
30	LUCENA	3.953.497,64
31	MAMANGUAPE	10.390.001,06
32	MARCACAO	4.863.727,35
33	MARI	8.292.927,40
34	MATUREIA	711.146,66
35	MOGEIRO	1.158.246,94
36	MULUNGU	1.477.541,55
37	PARARI	105.364,16
38	PEDRO REGIS	1.197.978,49
39	PILOEZINHOS	2.035.414,45
40	PITIMBU	9.147.288,40
41	POMBAL	1.707.111,14
42	PUXINANA	626.702,35
43	QUIXABA	592.412,94
44	RIACHAO	440.158,34
45	SANTA LUZIA	2.960.346,38
46	SAO FRANCISCO	421.613,78
47	SÃO JOSE DA LAGOA TAPADA	3.379.236,66
48	SAPE	8.793.135,93
49	SERRA DA RAIZ	762.842,95
50	SERTAOZINHO	406.023,98
51	SOSSEGO	386.806,08
52	TENORIO	488.619,26
	Total	201.954.809,29

Parceria com o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) e Focco-PB

286. A auditoria, conforme orientação das unidades técnicas coordenadoras, aconteceu de forma conjunta com o TCE-PB, que disponibilizou 1 auditor, Plácido Cesar Paiva Martins Junior, Diretor da DIAGM II, e 1 sala nas dependências daquele Tribunal para o auditor do TCU poder acessar integralmente o Sistema de Acompanhamento dos Recursos da Sociedade (Sagres) que tem dados a respeito de toda a execução orçamentária-financeira dos municípios paraibanos, contando, inclusive com extratos bancários das contas municipais.

287. As requisições iniciais aos municípios foram feitas via Portal do Gestor, ferramenta web de interação entre o TCE-PB e os seus jurisdicionados que automatiza a requisição de informações, inclusive a publicação dos pedidos no Diário Oficial Eletrônico (peças 4 e 5). A utilização do sistema permitiu alcançar de pronto quase a totalidade dos municípios-alvo. Aos poucos que não responderam à requisição via Portal do Gestor foram direcionados ofícios via e-mail obtendo-se ao fim, 100% de resposta.

288. A análise dos gastos dos precatórios foi realizada por ambos os auditores das duas cortes de contas (18 municípios para cada um) num trabalho conjunto e totalmente integrado que contribuiu sobremaneira para o alcance dos objetivos da auditoria.

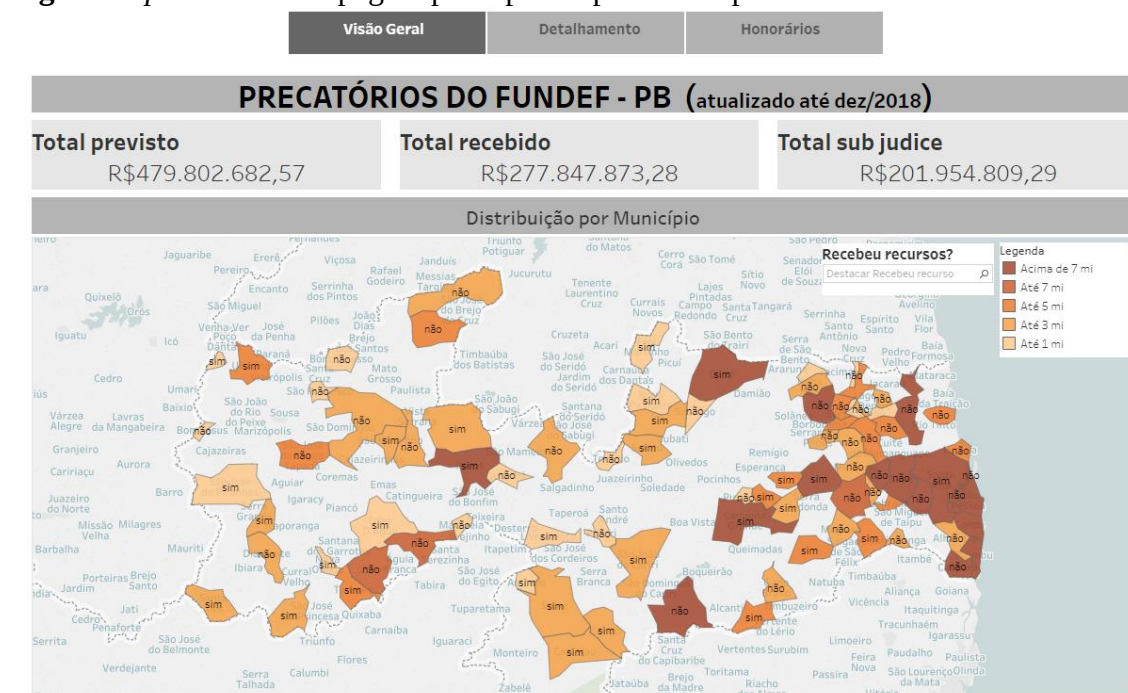
289. Outra parceria salutar para o controle dos recursos dos precatórios foi a instituição de grupo de trabalho no âmbito do Fórum Paraibano de Combate à Corrupção - Focco-PB –

(<http://www.foccpb.gov.br/index.php/99-noticias/mppb-noticias/20186-focco-cria-gt-do-fundef-para-acompanhar-o-pagamento-de-precatorios-da-educacao>), criado para acompanhar a aplicação dos recursos dos precatórios na Paraíba. Tal iniciativa se deu tendo em vista a complementariedade das ações dos demais órgãos de controle envolvendo o objeto ora auditado. Entre outras ações da rede de controle na Paraíba, destaca-se a recomendação conjunta (peça 44, p.1-10) expedida pelos vários ramos do Ministério Público no estado a qual recomendou aos municípios que se abstivessem de pagar honorários com os recursos dos precatórios e aplicassem a verba exclusivamente em educação.

Painel dos precatórios

290. Em decorrência das parcerias citadas acima, teve-se também a criação de um painel web com acesso em: <http://tce.pb.gov.br/paineis/precatorios-do-fundef>, o qual apresenta uma síntese das informações coligidas acerca dos recursos atinentes aos precatórios do Fundef. Espera-se que o painel seja uma ferramenta de transparência e de controle social aumentando, assim, a expectativa de controle em relação aos recursos dos precatórios do Fundef. Abaixo, *printscreen* da página principal do painel onde é possível ver a distribuição geográfica dos municípios que receberam e ainda irão receber os precatórios.

Figura 1: *printscreen* da página principal do painel dos precatórios



V.3. Objetivo e questões de auditoria

291. A presente auditoria teve por objetivo verificar se os recursos dos precatórios do Fundef, no estado da Paraíba, foram utilizados exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, bem como se foi observada a vedação a pagamentos de honorários advocatícios com tais recursos, nos moldes preconizados no Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário.

292. 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:

e) Questão 1: Os recursos repassados aos municípios foram depositados em conta bancária do Fundef ou outra conta criada exclusivamente com esse propósito?

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

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

h) Questão 4: Os recursos recebidos pelos municípios em virtude dos precatórios do Fundef foram utilizados para pagamentos de remuneração de profissionais da educação básica? 1.1. Qual percentual



dos recursos recebidos foi utilizado para esse propósito? 1.2. Qual foi a natureza (rubrica) dos pagamentos remuneratórios realizados pelos Municípios? 1.3. Os pagamentos realizados foram destinados a profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício no ano em que ocorreu a diferença a menor?

V.4. Metodologia utilizada

293. 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).

294. Os dados a respeito dos municípios com precatórios já pagos, ou expedidos, mas embargados pela AGU, foram obtidos das seguintes fontes: 1) Base do Conselho da Justiça Federal 2) Relatório do TRF5 3) Relatório da AGU 4) TC 031.932/2017-7 (Monitoramento do Acórdão 1824/2017-TCU-P). A partir dessas informações foram feitas diligências a todos os municípios constantes dessas bases por meio do sistema “Portal do Gestor” do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, tendo se obtido um elevado grau de resposta; os que não responderam foram objeto de diligência via e-mail, obtendo-se, ao final, 100% de respostas.

295. Para verificar como os recursos dos precatórios foram aplicados, utilizou-se, principalmente, os dados do Sistema Sagres do TCE-PB, o qual possui tanto os extratos bancários das contas dos municípios, quanto os registros da sua execução orçamentária. Também foram analisados os documentos/comprovantes de despesa enviados pelos gestores.

296. Foram realizadas, também, diligências a 8 varas federais na Paraíba e uma no DF (peças 7 a 10) para se obter os dados relativos aos advogados. Nas diligências solicitou-se: a) cópia do requisitório de pagamentos (Precatório ou RPV) contendo os valores destacados da sentença a título de honorários advocatícios, bem como os valores levantados pelo(s) advogado(s); b) documento de representação jurídica do(s) advogado(s) junto ao município (Contrato, Procuração, Portaria de designação etc.)

297. Também foram feitas requisições ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal (peça 13) visando obter: i) extratos bancários no formato da Carta-Circular 3.454 do Banco Central a fim de identificar beneficiários de transferências que não apareciam nos extratos ordinários das contas; ii) extratos das contas judiciais dos precatórios para verificar se houve efetivamente o saque dos honorários por parte dos advogados (peças 18, 23 e 25).

V.5. Limitações inerentes à auditoria

298. Uma das principais limitações da presente Auditoria foi a fragmentação e a falta de estrutura tabular dos dados relativos aos precatórios do Fundef, especialmente no âmbito do poder judiciário, uma vez que os dados dos precatórios ficam dispersos por diversas varas e dentro dos processos, inclusive em papel.

299. Outro fator limitante foi a falta de uma rubrica específica para contabilização dos recursos no âmbito dos municípios, bem como a de uma conta bancária específica e com vedação para transferência para outras contas. Essas duas carências dificultaram sobremaneira a rastreabilidade do dinheiro, bem como a aferição do nexo causal entre os comprovantes apresentados e os recursos aplicados.

V.6. Volume de recursos fiscalizados

300. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 277.847.873,28.

V.7. Benefícios estimados da fiscalização

301. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o aumento da expectativa de controle e a devolução de recursos gastos indevidamente, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 17.214.291,82, referentes aos valores que podem vir a ser devolvidos pelos advogados somados aos valores aplicados fora da MDE que podem voltar aos cofres do Fundeb.

V.8. Processo conexo

Foi constatado o seguinte processo conexo a esse trabalho: TC 031.932/2017-7 - Monitoramento dos Acórdãos 1824 e 1962/2017-TCU-Plenário na Paraíba.

VI. Achados de auditoria

VI.1. Precatório não depositado em conta bancária do Fundeb ou outra conta criada para esse propósito

Tipificação:

Falhas/impropriedades

Situação encontrada:

302. Os municípios abaixo listados não depositaram o recurso dos precatórios em conta específica ou do Fundeb, tendo utilizado contas de uso geral do município, como FPM, AFM (Auxílio Financeiro dos Municípios) ou a própria Conta Movimento.

Tabela 3: Municípios que não utilizaram conta do Fundeb ou específica para receber/gerir os recursos

Banco	Agência	Conta	Descrição da Conta	Município
Banco do Brasil	3814-8	2119-9	PREF MUNICIPAL ALAGOA NOV	ALAGOA NOVA
Banco do Brasil	63-9	39520-X	PREFEITURA MUNICIPAL DE C	CAMPINA GRANDE
Banco do Brasil	1634-9	31811-6	PM MASSARANDUBA - AFM	MASSARANDUBA
Banco do Brasil	2441-4	2764-2	PREF MUN N PALMEIRA C MOV	NOVA PALMEIRA
Banco do Brasil	1149-5	11209-7	PM PEDRA LAVRADA	PEDRA LAVRADA
Banco do Brasil	913-x	17708-3	PREF MUN SANTA INES	SANTA INÊS
Banco do Brasil	1268-8	4108-4	PMSR MOVIMENTO	SANTA RITA
Banco do Brasil	1144-4	4081-9	PREF MUN S J CARIRI DIVER	SÃO JOÃO DO CARIRI
Banco do Brasil	1149-5	11909-1	PREF MUN SERIDO DIVERSOS	SÃO VICENTE DO SERIDÓ
Banco do Brasil	2714-6	10455-8	PM TAVARES	TAVARES
Caixa Econômica	558	25-0	PREF UIRAUNA	UIRAÚNA

303. Além destes, vários municípios embora tenham recebido os recursos em contas específicas, efetuaram transferências para outras contas municipais de caráter geral, como FPM, Movimento etc.

Tabela 3.1: Municípios que receberam recursos em conta do Fundeb/específica, mas transferiram para outras contas

Município	Banco	Agencia	Conta	Valor recebido (R\$)	Data
ITABAIANA	1	0164-3	22129-5	3.037.200,31	12/12/2014
JOÃO PESSOA	1	1618-7	12988-7	85.352.939,70	12/12/2014
AMPARO	104	3315	106-6	949.293,33	15/12/2015
CAMALAU	1	229-1	36045-7	1.409.581,07	13/12/2016
SÃO JOSÉ DE ESPINHARAS	104	43	71001-0	1.897.103,09	23/12/2016
SANTA CECÍLIA	104	41	71003-	3.755.301,53	13/07/2017

			5		
MANAÍRA	1	867-2	24539-9	1.756.969,38	14/07/2017
PILÕES	104	1100	71007-0	2.566.305,31	14/07/2017
SÃO JOSE DE CAIANA	1	2176-8	34037-5	2.160.398,08	17/07/2017
SOBRADO	104			4.088.897,69	19/07/2017
OLHO D'ÁGUA	104	43	71.026-5	828.419,43	07/08/2017
PATOS	104	43	71029-0	14.331.293,56	10/08/2017

304. Nas análises, verificou-se que a não utilização de uma conta específica e com vedação à transferência para outras contas inviabiliza o efetivo rastreamento e dificulta o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos do precatório e os comprovantes de despesas apresentados.

305. Nesse cenário, é oportuno **dar ciência** aos municípios que não utilizaram conta específica de que a não utilização de conta específica, ou do Fundeb, fere o item 9.2.2.1 do Acórdão 1824/2017-TCU-P, bem como o art. 17 da Lei 11.494/2007.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Municípios que receberam precatórios do Fundeb na Paraíba até novembro de 2018 e não utilizaram conta específica (Tabela 3).

Critérios:

Acórdão 1824/2017, item 9.2.2.1, Tribunal de Contas da União, Plenário;

Lei 11494/2007, art. 17, caput;

Art. 10, § 3º, inciso I, do Decreto 6.170, de 25/7/2007.

Evidências:

Peça 16 - Excerto dos extratos bancários dos municípios que não utilizaram conta específica para receber os recursos dos precatórios.

Causas da ocorrência do achado:

Não observância do comando do art. 17 da Lei 11.494/2007.

Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízo da rastreabilidade dos recursos dos precatórios (efeito real).

Proposta de encaminhamento:

Dar ciência aos municípios de Alagoa Nova, Campina Grande, Massaranduba, Nova Palmeira, Pedra Lavrada, Santa Inês, Santa Rita, São João do Cariri, São Vicente do Seridó, Tavares e Uiraúna de que a não utilização de conta específica ou do Fundeb para gestão dos recursos dos precatórios do Fundeb fere o item 9.2.2.1 do Acórdão 1824/2017-TCU-P, bem como o art. 17 da Lei 11.494/2007.

VI.2. Aplicação dos recursos do precatório fora da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Tipificação:

Falhas/Impropropriedades

Situação encontrada:

306. Dos 36 municípios analisados, 21 aplicaram recursos do precatório em finalidade diversa da MDE, conforme tabela adiante. Foram consideradas aplicações fora da MDE as seguintes situações:

- 1) quando o município transferiu recursos do precatório para outras contas bancárias de uso geral, como FPM ou conta movimento, sem o devido retorno do dinheiro, o que levou à perda da rastreabilidade e do nexo causal com os comprovantes de despesa apresentados, além de infringir a norma que obriga usar somente a conta do Fundeb ou específica para gerir os recursos;

2) quando não havia transferências para outras contas, mas ocorreram gastos em outras funções de governo, como Saúde, Administração ou Segurança.

307. O mapeamento completo dos gastos de todos os 36 municípios encontra-se no anexo A. Nos casos em que não houve transferências de recursos para outras contas, foi possível, via dados do sistema Sagres do TCE-PB, mapear com precisão as despesas realizadas até o nível de elemento, conforme extratos do sistema constantes das peças indicadas abaixo.

Tabela 4: Municípios que aplicaram em finalidades distintas da MDE

Município	Valor recebido (R\$)	Data receb.	Total em (R\$)	Gasto MDE	Total de gastos fora da MDE (R\$)	Gastos fora MDE 4/9/2017	Evidên c. Peça: páginas
ITABAIANA	3.037.200,31	12/12/2014	828.990,60		2.731.731,53	0,00	Pc. 34
JOÃO PESSOA	85.352.939,70	12/12/2014	3.215.950,46		82.136.989,24	0,00	Pc. 36
SÃO VICENTE DO SERIDÓ	2.098.094,61	06/02/2015	-		2.098.094,61	0,00	Pc. 39: 103-126
SÃO JOÃO DO CARIRI	1.443.673,00	08/12/2015	447.965,00		1.045.274,74	0,00	Pc. 40
TAVARES	4.662.905,60	11/12/2015	1.411.822,71		3.253.132,17	0,00	Pc. 37: 81-142
UIRAÚNA	3.739.589,26	11/12/2015	871.283,83		2.975.102,69	0,00	Pc. 41: 27-164
AMPARO	949.293,33	15/12/2015	654.500,96		446.390,04	0,00	Pc. 35: 1-27
NOVA PALMEIRA	866.998,75	30/12/2015	-		866.998,75	0,00	Pc. 39: 98-102
ALAGOA NOVA	3.766.410,79	07/03/2016	546.200,00		3.256.699,49	0,00	Pc. 39: 1-97
CAMALAÚ	1.409.581,07	13/12/2016	1.269.409,30		221.050,28	0,00	Pc. 35: 28-35
CAMPINA GRANDE	66.481.496,56	14/12/2016	16.620.374,14		49.861.122,42	0,00	Pc. 28: 14-55
MASSARAN DUBA	2.748.340,49	15/12/2016	547.641,29		1.403.673,44	0,00	Pc. 44: 11 Pc. 37: 1-23
PEDRA LAVRADA	2.885.304,27	21/12/2016	1.759.107,64		1.126.196,63	0,00	Pc. 37: 24-80
SÃO JOSÉ DE ESPINHARAS	1.897.103,09	23/12/2016	307.827,11		1.793.491,18	0,00	Pc. 38
SANTA CECÍLIA	3.755.301,53	13/07/2017	1.569.598,12		1.700.000,00	0,00	Pc. 41: 1-26
MANAÍRA	1.756.969,38	14/07/2017	975.911,21		263.545,41	0,00	Pc. 35: 35-80
PILÕES	2.566.305,31	14/07/2017	1.417.369,07		1.039.348,77	553.241,00	Pc. 29: 1-259

Município	Valor recebido (R\$)	Data receb.	Total em (R\$)	Gasto MDE	Total de gastos fora da MDE (R\$)	Gastos fora MDE pós 4/9/2017	Evidên c. Peça: páginas
SÃO JOSE DE CAIANA	2.160.398,08	17/07/2017	1.249.470,83		1.257.558,00	1.146.986,06	Pc. 29: 260-275
SOBRADO	4.088.897,69	19/7/2017	1.994.141,68		2.153.110,40	965.000,00	Pc. 42
OLHO D'ÁGUA	828.419,43	07/08/2017	536.037,35		292.382,00	45.000,00	Pc. 29: 334-344 Pc.s 30-33
PATOS	14.331.293,56	10/08/2017	1.835.783,81		4.324.747,85	1.824.747,85	Pc. 29: 276-333
Total	206.737.618,12		46.065.243,43		164.246.639,64	3.569.974,91	

Parecer Normativo 005/2015 do TCE-PB

308. Em 19/8/2015, por provocação do prefeito municipal de João Pessoa, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba exarou o Parecer Normativo 005/2015 (peça 28, p. 1-6), o qual consignou a tese de que os recursos dos precatórios do Fundef teriam caráter indenizatório e que, dessa forma, poderiam ser utilizados em outras políticas públicas. Segundo o relatório do citado parecer, esse entendimento foi baseado em precedente do TRF 5ª. Região, conforme AG 141500, Relator Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, DJE 30/04/2015, p. 272.

309. O Parecer supramencionado vigeu até 20/9/2017, quando foi revogado pelo Parecer Normativo TCE-PB 011/2017 (peça 28, p. 7-12), que aquiesceu à tese da vinculação dos recursos dos precatórios à educação, conforme esposado no Acórdão 1824/2017-TCU-P, de 23/8/2017. Dessa forma, tendo em vista o caráter normativo dos Pareceres das Cortes de Contas para seus jurisdicionados, pode-se verificar a existência de uma janela de tempo onde o uso dos recursos dos precatórios do Fundef na Paraíba em políticas públicas fora da educação tinham respaldo da Corte de Contas estadual. Para efeitos de responsabilização e de devolução de recursos, levando-se em consideração o princípio da boa fé, foi considerado que essa janela se fecha em 4/9/2017, data da publicação no Diário Oficial da União do Acórdão 1824/2017-TCU-P.

310. Assim, detectou-se apenas quatro municípios (Pilões, São José de Caiana, Sobrado, Olho d'água e Patos) que efetuaram gastos fora da MDE, via transferências para contas de uso geral do município, **após** a publicação do Acórdão 1824/2017-TCU-P, em 4/9/2017, o que, a princípio, enseja a obrigação de recomposição dos cofres do Fundeb, já que antes desse momento havia tanto o Parecer Normativo 005/2015 do TCE-PB, quanto decisões judiciais respaldando os gastos fora da MDE, por afirmar a natureza indenizatória dos recursos. Para visualizar os lançamentos, ver tabelas no Anexo F.

311. Como exemplo, o município de Campina Grande obteve, via o Agravo de Instrumento 0801860-02.2015.4.05.0000 junto ao TRF5, e junto ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, o afastamento da vinculação das verbas do precatório ao MDE, tendo, assim, transferido a maior parte dos recursos para contas gerais do município para realização de gastos diversos (peça 28, p.13-55).

312. Nesse contexto, deve-se determinar aos municípios de Pilões, São José de Caiana, Sobrado, Olho D'água e Patos que os recursos aplicados fora da MDE **após** a publicação do Acórdão 1824/2017-TCU-P, sejam restituídos aos cofres locais do Fundeb.

Objetos nos quais o achado foi constatado:



Extratos bancários das contas onde foram movimentados os recursos dos precatórios do Fundef e/ou comprovantes de despesas dos Municípios de Pilões, São José de Caiana, Sobrado, Olho d'água e Patos (peça 29).

Critérios:

Acórdão 1824/2017, item 9.2.2.1, Tribunal de Contas da União, Plenário;

Lei 9394/1996, art. 70;

Lei 11494/2007, art. 21, caput.

Evidências:

Peças 29 a 40 (Análises, extratos bancários, extratos de despesas do Sagres e outros documentos que comprovam as transferências para contas não ligadas à educação nos municípios)

Causas da ocorrência do achado:

Inobservância do Acórdão 1827/2017.

Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízo para a educação do município.

Proposta de encaminhamento:

Determinar aos municípios de Pilões, São José de Caiana, Sobrado, Olho D'água e Patos, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que devolva, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, ao respectivo Fundeb municipal, com recursos próprios, os valores, detalhados nas tabelas do Anexo F do presente relatório, indevidamente utilizados fora da MDE após a publicação do Acórdão 1824/2017-Plenário, atualizados monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, quantia eventualmente já ressarcida, na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação da referida devolução, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial.

VI.3. Pagamento de honorários advocatícios com recursos dos precatórios do Fundef.

Tipificação:

Irregularidade grave

Situação encontrada:

313. Foram encontrados 19 advogados que receberam valores a título de honorários dos precatórios do Fundef, destacados da sentença, num total de R\$ 13.644.316,91, conforme tabela 5. Os valores foram depositados em contas judiciais e sacados conforme extratos bancários do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, bem como informações vindas dos requisitórios de pagamento e Alvarás de levantamento obtidos das Varas Federais onde tramitaram os processos (ver anexo B para detalhamento das peças onde se encontram os documentos).

Tabela 5: Advogados que receberam honorários via destaque dos precatórios

Município	CPF/CNPJ Adv	Advogado	Valor recebido (R\$)	Data Saque
CUITE	06.925.876/0001-25	BORGES RENOVATO ADVOGADOS S C EPP	763.225,60	18/05/2018
ITABAIANA	09.005.770/0001-00	CARVALHO BRAGA ADVOGADOS ASSOCIADOS	759.141,60	11/12/2014
LIVRAMENTO	019.502.064-24	CELSO LUSTOSA TADEU PIRES SEGUNDO	97.518,25	12/07/2017
CUITE	06.014.214/0001	DAVI LIMA	242.633,97	14/05/20



Município	CPF/CNPJ Adv	Advogado	Valor recebido (R\$)	Data Saque
	-01	ADVOCACIA		18
CUITE	02.093.296/0001-68	E S INFORMATICA LTDA ME	76.120,45	11/05/2018
MASSARANDUBA	010.579.064-84	EDGAR TAVARES DE MELO DE SA PEREIRA	686.748,71	13/12/2016
NOVA OLINDA	010.579.064-84	EDGAR TAVARES DE MELO DE SA PEREIRA	329.164,17	09/06/2017
TAVARES	770.237.814-04	FABIO ROMERO DE CARVALHO	582.863,18	11/12/2015
AMPARO	770.237.814-04	FABIO ROMERO DE CARVALHO	122.247,46	11/12/2015
PATOS	608.602.514-20	GEORGE LUCENA BARBOSA DE LIMA	3.497.217,93	12/12/2016
MANAIRA	11.477.143/0001-05	GONÇALVES, BONIFACIO E BRITO SOCIEDADE DE ADVOGADOS	439.560,43	18/07/2017
TAVARES	007.488.564-20	GUSTAVO BRAGA LOPES	582.863,18	11/12/2015
AMPARO	007.488.564-20	GUSTAVO BRAGA LOPES	122.247,46	11/12/2015
CUITE	10.833.351/0001-37	HENRIQUE CARVALHO ADVOGADOS	486.323,57	14/05/2018
PEDRA LAVRADA	028.717.674-67	JOSE MAVIAEL ELDER FERNANDES DE SOUSA	247.805,66	24/05/2017
ALAGOA NOVA	946.819.960-68	MARCIO ZIULKOSKI	22.909,77	03/03/2016
ALAGOA NOVA	002.074.541-91	MARIA SONJA PONTE GUIMARAES FIALHO	202.115,90	03/03/2016
CUITE	01.717.055/0001-80	MEDEIROS SAMPAIO ADVOCACIA S C LTDA ME	242.633,97	21/05/2018
SOBRADO	07.619.813/0001-03	PEIXOTO ADVOCACIA E CONSULTORIA	1.021.854,48	17/07/2017
ALAGOA GRANDE	07.038.997/0001-18	RAIMUNDO & CAPELA - JURÍDICO ESTRATÉGICO	2.638.378,09	14/05/2018
PEDRA LAVRADA	013.358.544-10	RAQUEL BEATRIZ VALENTE DE	240.371,54	24/05/2017

Município	CPF/CNPJ Adv	Advogado	Valor recebido (R\$)	Data Saque
		OLIVEIRA LACER		
PEDRA LAVRADA	055.523.764-80	RODRIGO LUIS DE ARAUJO CAVALCANTE	240.371,54	24/05/2017
		Total	13.644.316,91	

Tabela 5.1 Valores pagos aos advogados por município

Município	Valor (R\$)
PATOS	3.497.217,93
ALAGOA GRANDE	2.638.378,09
CUITE	1.810.937,56
TAVARES	1.165.726,36
SOBRADO	1.021.854,48
ITABAIANA	759.141,60
PEDRA LAVRADA	728.548,74
MASSARANDUBA	686.748,71
MANAIRA	439.560,43
NOVA OLINDA	329.164,17
AMPARO	244.494,92
ALAGOA NOVA	225.025,67
LIVRAMENTO	97.518,25
Total	13.644.316,91

314. Vale frisar que, apesar das diligências e requisições de auditoria feitas tanto aos municípios quanto às varas federais (peças 4-5, 7,8 e 10), não foram encontrados procedimentos licitatórios para a contratação dos advogados, tendo sido obtidos apenas contratos ou procurações (vide anexo B).

315. Além dos que já levantaram seus honorários, também foram identificados 8 advogados que possuem valores bloqueados por ações judiciais num total de R\$ 11.371.373,49 em bloqueios, conforme tabela a seguir.

Tabela 6: Advogados com honorários bloqueados

Município	CPF/CNPJ Adv	Advogado	Valor Depositado	Data Depósito
CAMPINA GRANDE	07.647.094/0001-34	MAIA & MARIZ ADVOGADOS ASSOCIADOS	8.246.181,23	01/12/2016
ITAPOROROCA	10.785.405/0001-36	CASTRO E DANTAS ADVOGADOS	1.010.936,72	27/06/2017
SÃO JOSE DE ESPINHARAS	031.684.734-80	DELMIRO DANTAS CAMPOS NETO	528.424,67	01/12/2016
GUARABIRÁ	019.502.064-24	CELSO TADEU LUSTOSA PIRES	508.063,62	30/06/2017



Município	CPF/CNPJ Adv	Advogado	Valor Depositado	Data Depósito
		SEGUNDO		
POMBAL	20.870.418/0001-67	FIUZA CORDEIRO FREITAS	426.777,79	26/04/2018
SAO JOSE DE PIRANHAS	012.914.824-58	RODRIGO JOSE SILVA PINTO	242.697,04	26/04/2018
NOVA PALMEIRA	608.602.514-20	GEORGE LUCENA BARBOSA DE LIMA	215.300,40	01/12/2015
CAMPINA GRANDE	07.647.094/0001-34	MAIA & MARIZ ADVOGADOS ASSOCIADOS	97.841,46	29/06/2017
CUITE	02.636.065/0001-53	QUEIROZ CAVALCANTI ADVOCACIA	95.150,56	27/04/2018
		Total	11.371.373,49	

316. Diante desse cenário e considerando as orientações repassadas pela equipe de coordenação da presente FOC, deve-se constituir apartados para cada um dos municípios da tabela 5.1 (com exceção de Livramento, devido a quantia estar abaixo do valor de alçada), citando solidariamente os advogados e respectivos gestores signatários.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Precatórios do Fundef relativos aos municípios que efetuaram pagamentos aos advogados constantes da tabela 5.

Critérios:

Acórdão 1824/2017, item 9.2.4, Tribunal de Contas da União, Plenário;

Lei 11494/2007, art. 21, caput;

Constituição Federal, art. 60 da ADCT.

Evidências:

Contratos e Procurações e outros documentos que caracterizam o vínculo dos advogados com as prefeituras (peça 26);

Comprovantes bancários dos saques feitos pelos advogados e dos bloqueios nas contas judiciais dos valores de honorários (peça 27).

Causas da ocorrência do achado:

Não observância dos normativos legais (Lei 11494/2007, art. 21, caput, Constituição Federal, art. 60 da ADCT).

Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados a educação da municipalidade por pagamentos indevidos.

Proposta de encaminhamento:

Seja determinada a constituição de apartados, **por município**, dos presentes autos, autuando-os como tomada de contas especial, *ex-vi* do art. 47 da Lei 8.443/92, e nelas realizada, 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, a citação solidária do gestor municipal signatário do contrato advocatício e dos escritórios de advocacia especificados, em face do pagamento/recebimento, custeados com recursos dos precatórios do Fundef, de honorários advocatícios contratuais de 15% a 20% sobre os valores das causas, em que pese o pagamento de honorários de sucumbência (contrato *ad exitum*), para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundeb do Município correspondente as quantias especificadas no Anexo G, atualizadas

monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se, na oportunidade, quantia eventualmente já ressarcida, na forma da legislação em vigor.

VI.4. Pagamentos aos profissionais da educação básica a título de remuneração/abono com recursos dos precatórios do Fundef.

Situação encontrada:

317. Os municípios a seguir listados efetuaram pagamentos a título de remuneração a profissionais da educação básica. Entre eles, destacam-se Frei Martinho, Pedra Lavrada, Patos e Pilões, cujos professores entraram com ações na justiça e ganharam o direito de receber uma parcela dos recursos, o que pode ser considerado como abono.

Tabela 7: municípios que pagaram remuneração ou abono a servidores da educação

Município	Valor recebido (R\$)	Data recebimento	MDE 40% (R\$)	MDE 60% (R\$)	MDE Outros (R\$)	Valor Fora MDE (R\$)	Total Gasto
BERNARDINO BATISTA	451.645,22	17/05/2018	87.703,00	348.457,89	0,00	0,00	436.160,89
LAGOA SECA	3.014.980,63	15/05/2018	156.123,94	388.377,22	0,00	0,00	544.501,16
FREI MARTINHO	409.167,20	13/11/2017		286.845,04	0,00	0,00	286.845,04
CONGO	1.031.915,59	07/11/2017	160.545,89	66.718,36	0,00	0,00	227.264,25
LIVRAMENTO	392.669,32	18/08/2017	34.468,36	93.205,60	40.000,00	0,00	167.673,96
PATOS	14.331.293,56	10/08/2017	1.918.268,77	8.958.972,61	958.542,43	4.324.747,85	16.160.531,66
SOBRADO	4.088.897,69	19/07/2017	0,00	2.453.338,61	0,00	1.635.559,08	4.088.897,69
SÃO JOSE DE CAIANA	2.160.398,08	17/07/2017	726.866,33	522.604,50	0,00	1.257.558,00	2.507.028,83
MANAÍRA	1.756.969,38	14/07/2017	589.247,32	386.663,89	0,00	263.545,41	1.239.456,62
PILÕES	2.566.305,31	14/07/2017	345.962,32	1.071.406,75	0,00	1.039.348,77	2.456.717,84
SANTA CECÍLIA	3.755.301,53	13/07/2017	1.370.734,46	198.863,66	0,00	1.700.000,00	3.269.598,12
SANTA RITA	30.006.293,31	13/07/2017	10.897.101,89	19.654.665,77	0,00	0,00	30.551.767,66
SÃO JOSÉ DE ESPINHARAS	1.897.103,09	23/12/2016	211.174,88	96.652,23	0,00	1.793.491,18	2.101.318,29
PEDRA LAVRADA	2.885.304,27	21/12/2016	93.079,84	1.666.027,80	0,00	1.126.196,63	2.885.304,27
CAMALAU	1.409.581,07	13/12/2016	44.378,81	859.778,88	365.251,61	221.050,28	1.490.459,58
UIRAÚNA	3.739.589,26	11/12/2015	619.613,21	251.670,62	0,00	2.975.102,69	3.846.386,52
Total	73.897.414,51		17.255.269,02	37.304.249,43	1.363.794,04	16.336.599,89	72.259.912,38

318. Na tabela acima, as colunas MDE 40% e MDE 60% referem-se, respectivamente, aos valores dos precatórios aplicados conforme o art. 70 da Lei 9.394/96 (outras despesas) e o art. 22 da Lei 11.494/2007 (magistério). A coluna MDE outros refere-se aos valores transferidos da conta que recebeu o precatório para contas referentes à educação, como MDE.

319. É importante destacar que, à exceção de Frei Martinho, os gastos com remuneração acima descritos (MDE 60%) se deram **antes** da publicação do Acórdão 1518/2018-TCU-Plenário, em **20/7/2018**, o qual proibiu de forma cautelar a subvinculação de 60% dos recursos para fins de pagamento de profissionais do magistério, corroborado posteriormente pelo Acórdão 2866/2018-TCU-P, de 5/12/2018.

320. No caso do município de Frei Martinho, embora o pagamento tenha se dado em 23/8/2018, o mesmo foi fruto de cumprimento de Acordo Judicial, o que elidiria a responsabilidade do gestor. Os



registros (extraídos do Sagres) dos pagamentos dos municípios que pagaram abono encontram-se no Anexo C.

321. Tendo em vista que ainda há municípios com saldo do precatório (tabela 1.1), e municípios com precatórios a receber (tabela 2), cabe **comunicar** a estes das deliberações constantes do Acórdão 2866/2018-TCU-P, em especial a tese de que os recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente, além de não estarem submetidos à subvinculação de 60% prevista no artigo 22, da Lei 11.494/2007, não podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias ou outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação, bem como o comando de que os entes federados beneficiários devem, previamente à utilização dos valores, elaborar plano de aplicação dos recursos compatível com a presente deliberação, o Plano Nacional de Educação, os objetivos básicos das instituições educacionais e os respectivos planos estaduais e municipais de educação, dando-lhe ampla divulgação.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Precatórios do Fundef dos 16 municípios listados na tabela acima que aplicaram parte dos recursos no pagamento de remuneração ou abono a servidores da educação (peças 29 e 37).

Crítérios:

Acórdão 1518/2018, Tribunal de Contas da União, Plenário;

Acórdão 2866/2018, item 9.2.1, Tribunal de Contas da União, Plenário.

Evidências:

Peça 45 (planilha contendo registros do sistema SAGRES-PB com pagamentos a título de remuneração ou abono)

Causas da ocorrência do achado:

Acordos judiciais feitos com professores e falta de entendimento pacífico quanto à questão da subvinculação à época dos pagamentos.

Efeitos/Consequências do achado:

Não utilização dos recursos para melhoria da infraestrutura da educação no município (efeito potencial).

Proposta de encaminhamento:

Comunicar aos municípios constantes da tabela 2 (Municípios da Paraíba com precatórios a receber) e da tabela 1.1 (Municípios que possuem saldo remanescente dos precatórios recebidos até 2018) das deliberações constantes do Acórdão 2866/2018-TCU-P, em especial: i) a confirmação da tese de que os recursos recebidos a título de precatórios do Fundef, além de não estarem submetidos à subvinculação de 60% prevista no artigo 22, da Lei 11.494/2007, não podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias ou outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação; ii) a necessidade de elaboração, previamente à utilização, de plano de aplicação dos recursos compatível com, o Plano Nacional de Educação, os objetivos básicos das instituições educacionais e os respectivos planos estaduais e municipais de educação, dando-lhe ampla divulgação.

Achados não decorrentes da investigação de questões de auditoria

IV.1 Transferências sem comprovantes de despesa

Situação encontrada

322. Na análise dos extratos bancários dos municípios de Massaranduba e Pilões, foram detectadas transferências da conta bancária que recebeu os recursos do precatório para contas de pessoas físicas e jurídicas sem o devido comprovante de despesa, tais como Empenho, Nota de Liquidação ou Nota Fiscal, no montante de R\$ 784.925,76 (Massaranduba) e R\$ 78.596,43 (Pilões), conforme anexos D e E e peça 43. No município de Alagoa Nova, verificou-se a emissão de R\$ 150.522,80 em cheques, sem os devidos comprovantes (peça 43, p.4).

323. Foi realizada diligência aos gestores municipais na tentativa de sanear as supostas irregularidades (peças 20-21), mas apenas o município de Alagoa Nova respondeu (peça 43, p.17-64), sem, contudo,



conseguir elidir totalmente a irregularidade, uma vez que ainda restam R\$ 60.197,20 em cheques a comprovar.

324. Não obstante, tendo em vista que o não envio dos comprovantes pode significar mero descontrole administrativo ou desinteresse da atual gestão em prestar informações relativas à gestão passada, não parece razoável a abertura de Tomada de Contas Especial, nesse momento.

325. Nesse contexto, tendo em vista as tratativas feitas com o TCE-PB sobre possíveis encaminhamentos da presente auditoria e a maior proximidade daquela Corte de Contas da gestão municipal, e considerando-se ainda o novo modelo de gestão do TCU, mostra-se oportuno remeter cópia do presente relatório ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba a fim de que aquela Corte apure as supostas despesas sem comprovação, caso entenda oportuno e necessário.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Extratos bancários do Municípios de Massaranduba, Pilões e Alagoa Nova onde foram depositados os recursos dos precatórios do Fundef (peça 43).

Critérios:

Decreto Lei 200/1967, art. 93, caput;

Lei 4320/1964, art. 60, caput.

Evidências:

Peça 43

Causas da ocorrência do achado:

Pagamentos realizados sem observância dos procedimentos legais (Decreto Lei 200/67, art. 93, caput; Lei 4.320/64, art. 60, caput)

Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízos gerados ao sistema educacional da municipalidade por pagamentos indevidos.

Proposta de encaminhamento:

Remeter cópia do presente relatório de Auditoria ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, para que aquela Corte de Contas apure, caso entenda necessário e oportuno, as supostas transferências de recursos originários dos precatórios do Fundef sem comprovantes de despesa, relativamente aos municípios de Massaranduba, Pilões e Alagoa Nova.

VII. Análise dos comentários dos gestores

326. Embora as deliberações que aqui estão sendo propostas não tenham impacto significativo nas rotinas de trabalho e, portanto, não houvesse necessidade de submeter o relatório ao comentário dos gestores, conforme Portaria TCU 280, de 8/12/2010 (item 145), foram realizadas, durante o período de execução da corrente fiscalização, diligências e reiterações complementares a alguns municípios na tentativa de sanear os indícios de irregularidades ora tratados, conforme exemplificado no item IV.1.

VIII. Conclusão

327. Os trabalhos de auditoria identificaram o uso de recursos dos precatórios do Fundef em desconformidade com os preceitos estabelecidos no Acórdão 1.824/17-TCU-Plenário e na Lei 11.494/2007, a saber: pagamento de honorários advocatícios, de despesas fora da educação e de salários correntes e abonos a profissionais do magistério. Também foram constatadas transferências de recursos a favor de pessoas físicas e jurídicas sem o devido comprovante de despesa, assim como identificaram-se municípios que não movimentaram os recursos na conta específica ou na conta do Fundeb.

328. Os números ilustram essa realidade. Dos R\$ 249 mi aplicados, R\$ 164 mi (66%) foram gastos em ações fora da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). As aplicações em MDE alcançaram somente R\$ 84 mi (34% do total aplicado), sendo que do montante utilizado fora da MDE, R\$ 36 mi, ou seja, 15% foram destinados a pagamentos a profissionais do magistério. Ademais, contactou-se que foram efetivamente pagos R\$ 13 mi a título de honorários advocatícios, sendo que ainda há mais de R\$ 11 mi em honorários bloqueados ou não sacados nas contas judiciais.

329. A tese de que a verba dos precatórios teria natureza indenizatória consubstanciada em decisões judiciais à época e pelo parecer normativo 005/2015 do TCE-PB, que seguiu precedente do TRF5,



influenciou a forma como os recursos foram aplicados até setembro de 2017, data da publicação do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário.

330. Após o Acórdão-paradigma do TCU (Ac 1824/2017-TCU-P, de 4/9/17) e a atuação da rede de controle na Paraíba (Focco-PB), nota-se uma mudança no perfil dos gastos, os quais passaram a respeitar as diretrizes tanto do TCU quanto do Focco-PB, que se manifestou especialmente pela recomendação conjunta 02/2018, de 8/1/2018, estabelecendo, entre outras coisas, que os municípios paraibanos se abstivessem de pagar com recursos dos precatórios honorários advocatícios ou gastos fora da educação.

331. O saldo remanescente de R\$ 32 mi, 11% do que foi recebido até 2018, e o potencial de mais de R\$ 201 mi que ainda estão por vir são uma oportunidade para o Controle Externo atuar para que os recursos atinjam seus fins – a melhoria das condições da educação nos municípios Paraibanos.

332. No tocante ao pagamento de remuneração e abono a profissionais da educação, propõe-se comunicar aos municípios com saldo de recursos e/ou que ainda irão receber precatórios, das principais deliberações do Acórdão 2866/2018-TCU-P, que proibiu definitivamente a subvinculação, bem como determinou que seja elaborado plano de aplicação para os recursos, aos municípios que ainda possuem saldo de precatórios e aos que estão para receber.

333. Quanto à aplicação de recursos fora da MDE, os casos anteriores à publicação do Acórdão 1824/2017-Plenário (4/9/2017) foram considerados de boa-fé, enquanto os casos posteriores terão proposta de determinação aos municípios que reponham os valores aos cofres do respectivo Fundeb.

334. Para os pagamentos de honorários advocatícios, propõe-se instauração de tomadas de contas especial responsabilizando-se os gestores e os escritórios beneficiários, conforme orientação da Coordenação da presente fiscalização.

335. Já em relação às transferências bancárias a favor de pessoas físicas e jurídicas sem os respectivos comprovantes, a proposta é de, considerando as tratativas realizadas no âmbito da presente fiscalização, remeter ao TCE-PB para eventual apuração, se assim julgar pertinente.

IX. Proposta de encaminhamento

336. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

336.1. constituir apartados dos presentes autos, autuando-os como tomada de contas especial, *ex-vi* do art. 47 da Lei 8.443/92, e nelas realizadas, 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, a citação solidária do gestor municipal signatário do contrato advocatício e do escritório de advocacia especificados no anexo G do presente relatório, em face do efetivo pagamento/recebimento, custeado com recursos dos precatórios do Fundeb, de honorários advocatícios contratuais de 15% a 20% sobre os valores das causas, em que pese o pagamento de honorários de sucumbência (contrato *ad exitum*), para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundeb do Município correspondente as quantias especificadas no Anexo G, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor (itens 45 a 48);

336.2. determinar aos municípios de Pilões, São José de Caiana, Sobrado, Olho D'Água e Patos, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que devolva, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, ao respectivo Fundeb, com recursos próprios, os valores, detalhados nas tabelas do Anexo F do presente relatório, indevidamente utilizados fora da MDE após a publicação do Acórdão 1824/2017-Plenário, atualizados monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, quantia eventualmente já ressarcida, na forma da legislação em vigor, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação da referida devolução, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial (itens 38 a 44);

336.3. dar ciência aos municípios de Alagoa Nova, Campina Grande, Massaranduba, Nova Palmeira, Pedra Lavrada, Santa Inês, Santa Rita, São João do Cariri, São Vicente do Seridó, Tavares e Uiraúna de que a não utilização de conta específica ou do Fundeb para gestão dos recursos dos precatórios do



Fundeb fere o art. 17 da Lei 11.494/2007 e a deliberação contida no item 9.2.2.1 do Acórdão 1824/2017-TCU-P; (itens 34 a 37);

336.4. Comunicar aos municípios constantes da tabela 2 (Municípios da Paraíba com precatórios a receber) e da tabela 1.1 (Municípios que possuem saldo remanescente dos precatórios recebidos até 2018), itens 16 e 17 do presente relatório, respectivamente, das deliberações constantes do Acórdão 2866/2018-TCU-P, em especial: i) da confirmação da tese de que os recursos recebidos a título de precatórios do Fundef, além de não estarem submetidos à subvinculação de 60% prevista no artigo 22, da Lei 11.494/2007, não podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias ou outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação; ii) da necessidade de elaboração, previamente à utilização, de plano de aplicação dos recursos compatível com, o Plano Nacional de Educação, os objetivos básicos das instituições educacionais e os respectivos planos estaduais e municipais de educação, dando-lhe ampla divulgação (itens 49 a 53);

336.5. remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, acompanhada de voto e relatório ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, para que, caso entenda necessário e oportuno, apure as supostas transferências sem comprovantes de despesa relativamente aos municípios de Massaranduba, Pilões e Alagoa Nova (itens 54 a 57);

336.6. enviar, para conhecimento, cópia da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, acompanhada de voto e relatório, a todos os municípios mencionados nas propostas anteriores.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada em Municípios do Estado da Paraíba para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), abrangendo o período de 12/12/2014 a 21/06/2018.

Esta fiscalização é parte de auditoria coordenada – TC 018.130/2018-6 – que envolve diversos Municípios de doze estados da Federação – Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Bahia, Pará, Amazonas e Minas Gerais, realizada em atendimento ao Acórdão 1.824/2017 – Plenário (de minha relatoria).

Por meio do referido *decisum*, proferido em sede de representação da lavra do Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TC 005.506/2017-4), esta Corte firmou os seguintes entendimentos em relação aos recursos federais, destinados à complementação da União ao Fundef e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb):

9.2.2. aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras:

[...]

9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;

9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;

9.2.4. a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007;

Além disso, referido aresto determinou à Segecex a realização de trabalho para verificar a aplicação desses recursos, autorizando sua realização em conjunto com outros órgãos da rede de controle (itens 9.4 e 9.10).

Em sede de embargos de declaração opostos contra essa decisão, o TCU esclareceu que (Acórdão 1.962/2017 – Plenário):

9.2.1.2. a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007;

Posteriormente, no âmbito de representação da Secex/Educação (TC 020.079/2018-4), concedi medida cautelar, ratificada pelo Acórdão 1518/2018 – Plenário, para que os entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, se abstivessem de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, até que o TCU decidisse o mérito do processo.

Ao apreciar o mérito, por meio do Acórdão 2.866/2018 – Plenário, esta Corte firmou entendimento, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente que:

9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1962/2017 – Plenário, não podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários,



remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação;

9.2.2. podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que se estenda por mais de um exercício financeiro, não estando sujeita ao limite temporal previsto no artigo 21, caput, da Lei 11.494/2007;

Por ocasião dessa última decisão, esta Corte também recomendou aos entes beneficiários dos aludidos recursos que, previamente à utilização dos valores, elaborassem plano de aplicação compatível com as orientações contidas na deliberação, com o Plano Nacional de Educação, com os objetivos básicos das instituições educacionais e com os respectivos planos estaduais e municipais de educação, em linguagem clara, com informações precisas, indicando os valores envolvidos em cada ação/despesa planejada.

Ainda segundo referida deliberação, tais planos deveriam ter ampla divulgação e ter sua elaboração e execução acompanhadas pelos respectivos conselhos do Fundeb.

Estima-se que o valor total relativo aos precatórios do Fundef, advindos do pagamento a menor da complementação da União, supere **R\$ 90 bilhões**.

Este trabalho é ainda mais importante diante do preocupante cenário retratado nos Acórdãos 2.353/2018 e 2.018/2019, do Plenário, de minha relatoria, referentes ao acompanhamento do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), dos quais se extrai que, das 20 metas do plano, aproximadamente 13 delas tem risco alto ou médio de não atingimento.

A presente auditoria ocorreu de forma conjunta com o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), o qual permitiu acesso ao Sistema de Acompanhamento dos Recursos da Sociedade (Sagres), que contém dados de toda a execução orçamentária-financeira dos Municípios paraibanos e extratos bancários das contas municipais.

O trabalho também contou com a cooperação do Fórum Paraibano de Combate à Corrupção – Focco-PB e utilizou painel web disponibilizado no site do TCE-PB com informações acerca dos recursos dos precatórios do Fundef (<https://tce.pb.gov.br/paineis/precatorios-do-fundef>).

A fiscalização abrangeu 36 Municípios que receberam recursos dos precatórios do Fundef. Do total de R\$ 277.847.873,28 recebidos pelos municípios, R\$ 249.315.620,48 haviam sido gastos até a realização dos trabalhos.

Além desses, outros 52 Municípios do Estado tinham precatórios a receber em 2019, no valor total aproximado de R\$ 200 milhões.

Esta fiscalização buscou responder as seguintes questões:

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

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

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

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

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

Subquestão 4.2) Qual foi a natureza (rubrica) dos pagamentos remuneratórios realizados pelo Município?

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

A auditoria identificou quatro achados:

- a) recursos não depositados na conta do Fundeb ou específica;
- b) aplicação fora da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);
- c) pagamento de honorários advocatícios;
- d) pagamento a profissionais da educação básica a título de remuneração/abono.



II

A fiscalização identificou que onze Municípios (**Alagoa Nova; Campina Grande; Massaranduba; Nova Palmeira; Pedra Lavrada; Santa Inês; Santa Rita; São João do Cariri; São Vicente do Seridó; Tavares e Uiraúna**) depositaram os recursos dos precatórios do Fundef em conta de uso geral do respectivo ente federado, ao invés de depositá-los em conta específica ou na conta do Fundeb.

Outros Municípios (**Itabaiana; João Pessoa; Amparo; Camalau; São José de Espinharas; Santa Cecília; Manaíra; Pilões; São José de Caiana; Sobrado; Olho D'Água e Patos**), embora tenham inicialmente depositado os recursos em conta específica, realizaram transferências para contas de caráter geral do ente.

Esse achado dificulta ou mesmo inviabiliza o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos dos precatórios e as despesas realizadas.

A unidade técnica propõe dar ciência a esses municípios de que a prática é contrária ao item 9.2.2.1, do Acórdão 1.824/2017 – Plenário, bem como ao art. 17, da Lei 11.494/2007.

Quanto a esse encaminhamento, entendo que o envio de cópia da presente deliberação aos municípios auditados é suficiente.

Nos casos em que não foi possível estabelecer o nexo entre os recursos dos precatórios do Fundef e as despesas realizadas, em razão de terem sido transferidos a contas bancárias de uso geral, a unidade técnica considerou que **não houve a aplicação em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)**.

Esse achado também incluiu Municípios que, embora não tenham transferido os recursos para outras contas, impedindo sua rastreabilidade, realizaram gastos em outras áreas, como saúde e segurança.

Os Municípios que aplicaram os recursos em finalidades diversas a MDE são: **Itabaiana, João Pessoa, São Vicente do Seridó, São João do Cariri, Tavares, Uiraúna, Amparo, Nova Palmeira, Alagoa Nova, Camalaú, Campina Grande, Massaranduba, Pedra Lavada, São José de Espinharas, Santa Cecília, Manaíra, Pilões, São José de Caiana, Sobrado, Olho D'Água e Patos**.

O total gasto, indevidamente, no âmbito desse achado foi de **R\$ 164.246.639,64**.

A unidade técnica informa que, entre 19/8/2015 e 20/9/2017, prevalecia no TCE-PB o entendimento de que os recursos dos precatórios do Fundef tinham caráter indenizatório e, portanto, poderiam ser utilizados em outras áreas distintas da educação.

Assim, o auditor instrutor adotou como marco, para fins de responsabilização e devolução dos recursos, a data de publicação do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário, que ocorreu em 4/9/2017, e concluiu que apenas cinco dos mencionados Municípios (**Pilões, São José de Caiana, Sobrado, Olho D'Água e Patos**) realizaram gastos fora de MDE após referida data.

Assim, propõe seja determinado a esses cinco Municípios que devolvam para a conta do Fundeb os valores com despesas estranhas a MDE.

Não acolho esse corte temporal feito pela unidade instrutiva em razão de entendimento diverso de Corte de Contas Estadual. Como consignei no voto condutor do Acórdão 2553/2019 – Plenário, relativo aos Municípios do Estado de Alagoas:

A unidade técnica aduziu que as referidas despesas, ocorridas em 2015 e 2016, tiveram respaldo em entendimento do TCE/AL, que as autorizava, antes mesmo de o TCU ter indicado a correta aplicação dos recursos dos precatórios do Fundef.

*Ocorre que, como já discorri, ao menos desde 1996 os recursos do Fundef devem ser destinados, exclusivamente, a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme expressa previsão constitucional e legal, não sendo legítima decisão do TCE/AL que autoriza gastos em sentido diverso, sobretudo em relação à parcela de **recursos federais da complementação da União no âmbito do extinto Fundef**.*



No mesmo sentido, manifestei-me no voto condutor do Acórdão 923/2020 - Plenário, relativo aos Municípios do Pará:

A unidade técnica aduziu que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) editou a Resolução 12.566, de 28/6/2016, com o entendimento de que os recursos dos precatórios do Fundef tinham natureza meramente indenizatória e, por isso, poderiam ser aplicados em outras áreas que não em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Posteriormente, aquela Corte de Contas editou a Resolução Administrativa 19/2018/TCM-PA, de 11/10/2018, se aproximando do entendimento do TCU.

Em razão disso, a equipe de auditoria deixou de propor encaminhamentos para os casos em que os recursos dos precatórios do Fundef foram utilizados em conformidade com o entendimento da Resolução 12.566, do TCM-PA, enquanto estava em vigor.

Com as devidas vênias, os recursos do Fundef devem ser aplicados, exclusivamente, em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) ao menos desde 1996, com a promulgação da Emenda Constitucional 14/1996, que alterou o art. 60, do ADCT, e da entrada em vigor das Leis 9.394/1996 (LDB) e 9.424/1996 (Lei do Fundef), como consignei no voto condutor do Acórdão 2.553/2019 – Plenário.

[...]

Em que pese esta Corte ter reconhecido que o entendimento do item 9.2.1, do Acórdão 1824/2017 – Plenário (“a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos complementares é do Tribunal de Contas da União, ainda que esses pagamentos decorram de sentença judicial, uma vez que são recursos de origem federal”) não afastava a competência concorrente dos demais Tribunais de Contas (item 9.2.1.1, do Acórdão 1.962/2017 – Plenário), não há como prevalecer entendimento do TCM-PA contrário a dispositivos constitucionais e legais expressos, sobretudo porque se trata de recursos federais da complementação da União.

Quanto muito, a Resolução 12.566, de 28/6/2016, poderá ser considerada na avaliação das condutas dos responsáveis nos processos específicos decorrentes da presente auditoria.

Reitero que os recursos do Fundef apenas podem ser utilizados em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) desde, ao menos, 1996, pouco importando se os recursos da complementação da União ora fiscalizados são oriundos de decisões judiciais.

Não há como aceitar, por conseguinte, entendimento em sentido diverso de Tribunal de Contas Estadual, sobretudo em relação aos recursos federais da complementação da União.

No máximo, o entendimento da Corte de Contas Estadual poderá ser considerado na avaliação da responsabilidade dos agentes envolvidos, não afastando a necessidade de recomposição da conta específica dos precatórios do Fundef, como o TCU vem decidindo.

Dessa forma, todos os Municípios que utilizaram os recursos dos precatórios do Fundef em ações não enquadradas como MDE deverão restituir os recursos à conta específica, a não ser que haja decisão judicial em sentido contrário (permitindo a utilização dos recursos em quaisquer despesas por ter cateter indenizatório).

Essa ressalva, vale registrar, não afasta a responsabilidade do gestor municipal no caso de homologação de acordos com sindicatos, como aduzi no voto condutor do Acórdão 2.553/2019 – Plenário:

Conquanto o acordo judicial seja de cumprimento obrigatório, sua celebração ocorreu em razão da anuência do gestor municipal, o qual, assim, responsabiliza-se pela destinação acordada com os sindicatos. Diferente seria se tais pagamentos tivessem ocorrido por expressa determinação de magistrado, com força cogente e independente da vontade do prefeito.

III

A fiscalização identificou o pagamento de honorários advocatícios com os recursos dos precatórios do Fundef em 13 Municípios (**Patos, Alagoa Grande, Cuite, Tavares, Sobrado, Itabaiana, Pedra Mavrada, Massaranduba, Manaira, Nova Olinda, Amparo, Alagoa Nova e Livramento**), totalizando R\$ 13.644.316,91.



Além desse valor que já foi levantado pelos advogados, o relatório de auditoria indica que outros causídicos possuíam, à época, valores bloqueados, no total de **R\$ 11.317.373,49**.

O auditor instrutor registrou que não conseguiu obter cópia dos procedimentos licitatórios para a contratação dos advogados, mas apenas dos contratos e/ou procurações.

A contratação dos escritórios de advocacia, nesses casos apurados pelas auditorias dos precatórios do Fundef, costuma ocorrer por meio de indevida inexigibilidade de licitação, já que o ajuizamento de ação judicial para cobrar as diferenças da complementação do Fundef não se reveste de singularidade tampouco as sociedades de advogados contratadas detém notória especialização, requisitos necessários para contratação direta por meio de inexigibilidade, a qual é exceção à regra da licitação e apenas é admitida quando há impossibilidade de competição.

Tais contratações, por conseguinte, deveriam ter ocorrido após regular procedimento licitatório, com ampla possibilidade de participação dos interessados.

Como a nulidade da licitação enseja a nulidade do próprio contrato, o que também se aplica ao procedimento de inexigibilidade, nos termos do art. 49, §§ 2º e 4º, da Lei de Licitações, referidos contratos de serviços advocatícios celebrados pelos Municípios **são nulos**.

A declaração de nulidade do contrato opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ordinariamente deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos (art. 59 da Lei 8.666/1993), o que inclui o pagamento dos honorários. Os escritórios de advocacia em questão, quando muito, deverão ser indenizados pelos entes federados contratantes pelo que executaram, obviamente em valores de mercado e com recursos estaduais ou municipais de outra fonte.

Quanto à estipulação de honorários de êxito nas aludidas avenças, verifico que contraria o art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, que prevê, como cláusula essencial do contrato, a que estabelece e define o preço.

A ausência de licitação aliada à estipulação, nos contratos, de alto percentual a título de honorários de êxito, enseja o recebimento, pelos escritórios de advocacia, de milhões de reais pelo ajuizamento de demandas de baixa complexidade, em prejuízo da população.

Não bastasse isso, os recursos advindos dos precatórios do Fundef devem ser utilizados, exclusivamente, em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos dos art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), do art. 2º da Lei 9.424/1996, e do art. 21 da Lei 11.494/2007.

O pagamento de honorários advocatícios com recursos do Fundef, por não ser ação de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), é indevido, pelo menos, desde a promulgação da Emenda Constitucional 14/1996, que alterou o art. 60, do ADCT, e da entrada em vigor das Leis 9.394/1996 (LDB) e 9.424/1996 (Lei do Fundef).

Conquanto haja previsão, no art. 22, §4º, da Lei 8.906/1994, da possibilidade de retenção dos honorários advocatícios contratuais antes da expedição do precatório (regra geral), o caso dos precatórios do Fundef é especial por se tratar de verbas constitucionalmente gravadas a finalidades da área da educação definidas em lei, o que impede o recebimento dos valores pelos advogados por meio desse procedimento.

Os serviços advocatícios contratados de forma regular e a preço de mercado devem ser pagos com recursos que possam ter essa destinação.

Nesse sentido também decidiu a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, no âmbito do Recurso Especial 1.703.697/PE (Relator Ministro Og Fernandes), cujo trecho da ementa da decisão aqui reproduzo:

7. Na execução, regra geral, é possível a requisição pelo patrono de reserva da quantia equivalente à obrigação estabelecida, entre si e o constituinte, para a prestação dos serviços advocatícios. A condição para isso é que o pleito seja realizado antes da expedição do precatório ou do mandado de levantamento, mediante a juntada do contrato. Orientação do STJ e do STF.



8. Esse entendimento, todavia, não é aplicável quando os valores a que tem direito o constituinte se referem a verbas decorrentes de diferenças do FUNDEF que a União deixou de repassar aos Municípios a tempo e modo.

9. O fato de determinada obrigação pecuniária não ter sido cumprida espontaneamente, mas somente após decisão judicial com trânsito em julgado, não descaracteriza a sua natureza nem a da prestação correspondente. Assim, uma vez que os valores relacionados ao FUNDEF, hoje FUNDEB, encontram-se constitucional e legalmente vinculados ao custeio da educação básica e à valorização do seu magistério, é vedada a sua utilização em despesa diversa, tais como os honorários advocatícios contratuais.

10. Reconhecida a impossibilidade de aplicação da medida descrita no art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994 nas execuções contra a União em que se persigam quantias devidas ao FUNDEF/FUNDEB, deve o advogado credor, apesar de reconhecido o seu mérito profissional, buscar o seu crédito por outro meio.

A vedação ao pagamento de honorários advocatícios com os recursos dos precatórios do extinto Fundef independe de se tratar de ajuizamento de ação de conhecimento ou de mera execução de título judicial obtido pelo Ministério Público Federal (MPF), como decidido por esta Corte, após amplo debate, por ocasião do Acórdão 2093/2020-Plenário.

Pouco importa se os honorários contratuais foram fixados para o ajuizamento de ação de conhecimento ou meramente para a fase de execução de título judicial obtido pelo MPF. Não podem ser pagos com os recursos federais dos precatórios do Fundef.

Esta Corte também decidiu, por ocasião do Acórdão 2093/2020-Plenário, que os juros de mora relativos aos precatórios do Fundef, como acessórios que são, tem a mesma natureza do principal e devem acompanhá-lo em seu destino.

Em suma, o TCU concluiu que carece de fundamentos jurídicos e econômicos tese que objetiva afastar a vinculação constitucional e legal da parcela dos juros de mora dos precatórios do Fundef a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), com o intuito de destiná-los ao pagamento de honorários advocatícios.

Nesse sentido, despidendo calcular ou destacar, do valor dos débitos apurados em razão dos pagamentos de honorários advocatícios com os recursos do extinto Fundef, a quantia relativa aos juros de mora, porquanto esta deve ter a mesma destinação constitucional do principal - a aplicação em MDE.

Deve ser determinada a instauração de tomadas de contas especiais com a citação solidária dos gestores municipais signatários dos contratos e dos escritórios de advocacia que receberam os recursos, em sintonia com os Acórdãos 1.824/2017, 889/2020, 923/2020, 986/2020, 1.180/2020, todos do Plenário, considerando ainda a orientação contida no item 9.2, do recente Acórdão 2.093/2020-Plenário:

9.2. orientar a Secex/Educação de que as citações a serem promovidas nas tomadas de contas especiais instauradas em face dos gestores signatários dos contratos e dos escritórios de advocacia recebedores dos recursos, devem indicar, além da vedação constitucional e legal à utilização dos recursos dos precatórios do Fundef para pagamento dos honorários, a nulidade desses contratos, a falta de cláusula a estabelecer preço certo e o recebimento de valor muito acima dos valores de mercado. Quanto à nulidade dos contratos, também deverão ser ouvidos os Municípios contratantes, em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório;

A unidade técnica propõe não constituir processo de TCE para o Município de Livramento, tendo em vista que a quantia obtida pelos advogados (R\$ 97.518,25) está abaixo do valor de alçada (R\$ 100.000,00).

Em razão da gravidade da irregularidade, que representa desfalque de quantia substancial para a educação do ente federado, entendo que, nesse caso, a TCE deve sim ser instaurada, com fundamento no art. 6º, *caput*, da Instrução Normativa-TCU 71/2012.



O pedido do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) para ser admitido como interessado (peças 58 e 64) deve ser indeferido, porquanto não demonstrou razão legítima para intervir no processo (art. 146, §2º, do RI/TCU). Como bem evidenciado nas teses apresentadas e **devidamente rechaçadas por esta Corte** (Acórdão 2093/2020-Plenário), a entidade pretende apenas defender interesses financeiros dos advogados envolvidos, em prejuízo da frágil Educação Básica Pública.

IV

A fiscalização indicou ter havido pagamento de remuneração a profissionais da educação básica com os recursos dos precatórios do Fundef, mas não especificou a natureza desses pagamentos (remuneração ordinária, rateios, abonos, etc.) tampouco o conteúdo das decisões judiciais mencionadas e o contexto em que foram adotadas (se homologaram acordo ou se o magistrado determinou solução própria).

Consoante as auditorias já apreciadas por esta Corte referentes aos Municípios de outros Estados (a exemplo dos Acórdãos 2.553/2019, 2.802/2019, 923/2020 e 986/2020, todos do Plenário), o TCU aceita o **pagamento de remuneração ordinária** aos profissionais da educação com os recursos dos precatórios do Fundef ocorrido antes da prolação do Acórdão 1.518/2018 – Plenário, ocasião em que o Tribunal determinou, cautelarmente, aos entes federados que se abstivessem de utilizar esses recursos para o pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título.

Já o pagamento de **abonos, rateios** e de **passivos trabalhistas e previdenciários** é fortemente rechaçado pelo TCU, independentemente da data em que ocorreram.

A realização de acordos com sindicatos de professores para pagamento dessas últimas verbas (abonos, rateios e passivos trabalhistas e previdenciários), com os recursos dos precatórios do Fundef, não afasta a irregularidade, ensejando a responsabilização de quem lhe deu causa. Nesse sentido, aduzi no voto condutor do Acórdão 2.553/2019 - Plenário, referente aos Municípios de Alagoas:

*Na instrução complementar, foi indicado que o Município de **Boca da Mata** promoveu **rateio** de R\$ 7,2 milhões com os recursos dos precatórios do Fundef, após realização de acordo judicial.*

Muito embora tal acordo tenha sido autorizado por lei municipal, como ressaltado na instrução, a decisão quanto ao rateio dos recursos sem nenhuma contraprestação e desvinculado de nenhum benefício para a educação local foi tomada, em última instância, pelo prefeito à época.

Conquanto o acordo judicial seja de cumprimento obrigatório, sua celebração ocorreu em razão da anuência do gestor municipal, o qual, assim, responsabiliza-se pela destinação acordada com os sindicatos. Diferente seria se tais pagamentos tivessem ocorrido por expressa determinação de magistrado, com força cogente e independente da vontade do prefeito.

Dessa forma, deve ser ordenado à unidade instrutiva que promova diligências e aprofunde a análise desses pagamentos, devendo identificar: sua natureza (remuneração ordinária, rateios, passivos previdenciários, etc), os respectivos valores, datas, responsáveis, se decorreram de decisão judicial, o conteúdo e circunstância dessa decisão (se homologou acordo ou se o magistrado determinou solução própria), após o que deverá ser proposto encaminhamento compatível com a presente deliberação.

Vale registrar que, por ocasião do Acórdão 2.553/2019 - Plenário, a realização de rateios ensejou a imediata instauração de Tomada de Contas Especial com a citação dos gestores responsáveis (item 9.1.3).

V

A unidade técnica verificou, ainda, falta de comprovação de despesas, com os recursos dos precatórios do Fundef, de R\$ 784.925,76, no Município de Massaranduba, de R\$ 78.596,43, no Município de Pilões e de R\$ 60.197,20, no Município de Alagoa Nova.

Por entender que não seria razoável a imediata abertura de tomada de contas especial para reaver esses recursos, pois a falta de comprovação poderia decorrer de “*mero descontrole administrativo ou desinteresse da atual gestão em prestar informações relativas à gestão passada*” e pela maior



proximidade da Corte de Contas Estadual em relação à gestão desses Municípios, a unidade instrutiva propõe encaminhar cópia do relatório àquela Corte para que apure a irregularidade, caso entenda oportuno.

Divirjo deste encaminhamento, porquanto, nos termos dos itens 9.2.2.2; 9.2.3; 9.4.2 e 9.4.3, do Acórdão 1.824/2017 - Plenário, no caso de os recursos federais decorrentes dos precatórios do Fundef serem aplicados em despesas que não de MDE o respectivo ente federado deve ser comunicado da necessidade de imediata recomposição da conta específica, sob pena de instauração de tomada de contas especial no âmbito do próprio Tribunal de Contas da União.

Isso também se aplica, obviamente, no caso de não comprovação da destinação dada aos recursos em questão.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2020.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Aprecia-se nesta oportunidade relatório de auditoria de conformidade realizada em Municípios do Estado da Paraíba para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), abrangendo o período de 12/12/2014 a 21/06/2018.

2. O digno relator propõe constituir processos apartados dos presentes autos, autuando-os como Tomadas de Contas Especiais, para a citação solidária dos gestores signatários de contratos advocatícios e dos escritórios/profissionais contratados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos dos precatórios do Fundef.
3. O fundamento apontado é de que o pagamento de honorários advocatícios com recursos do Fundef, por não ser ação de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), é indevido, pelo menos, desde a promulgação da Emenda Constitucional 14/1996, que alterou o art. 60, do ADCT, e da entrada em vigor das Leis 9.394/1996 (LDB) e 9.424/1996 (Lei do Fundef).
4. Cabe aqui relembrar ao Plenário que estamos diante da mesma situação de fato e de direito já discutida por este Colegiado na sessão de 3/6/2020, da qual resultou o Acórdão 1.412/2020-Plenário.
5. Naquela assentada, o debate se deu em razão de embargos de declaração contra decisão prolatada em processo de auditoria de conformidade para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do Fundef nos municípios do Estado de Alagoas. Desta vez, trava-se o mesmo debate, contudo, envolvendo os municípios do Estado do Piauí.
6. Considerando a semelhança as questões colocadas, limito-me, nesta oportunidade, a reproduzir minha manifestação no âmbito do TC 018.180/2018-3, cuja tese foi acolhida pelo Plenário desta Corte, por meio do Acórdão 1.412/2020-Plenário:

“De acordo com os memoriais, os juros de mora não possuiriam a mesma natureza da obrigação principal e sim caráter indenizatório. Essa tese encontraria substrato em acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), em sede de recurso especial, a exemplo da decisão proferida no REsp 1.239.203, reafirmada no REsp 1.451.876.

Segundo os embargantes, os juros de mora legais equivalem à atribuição de ônus decorrente do descumprimento voluntário de obrigação, com a finalidade de indenizar o autor por um conjunto de custos por ele assumidos ao longo do tempo. Tais parcelas inexistiriam sem a correspondente ação judicial.

Argumentam que a atuação dos causídicos constituídos pelo município teria, na verdade, majorado as verbas devidas ao município, visto que os juros de mora foram acrescidos em virtude da ação judicial. Portanto, sustentam que o destaque de honorários realizados sob a parcela moratória e até o limite de seu valor não ocasionaria dano ao erário. Enfatizam que os juros de mora compõem 60% dos valores inscritos em precatórios que serão repassados aos municípios.

Assim, no entender dos embargantes, este Tribunal deve reconhecer a distinção de tratamento entre as parcelas que compõem o precatório sobre o qual se pleiteou o destaque de honorários.

Nesse sentido, arrematam que não existe regramento ou vedação acerca da destinação da parcela concernente aos juros, visto que a norma que supostamente vincularia a obrigação principal à finalidade educação, o art. 60 do ADCT, nada diz sobre a destinação dos complementos em questão.

Por fim, requerem o reconhecimento, ao menos subsidiariamente, do destaque de honorários sobre a parcela equivalente aos juros moratórios.

Valho-me ainda das valiosas considerações apresentadas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, consubstanciadas em decisões e discussões sobre essa matéria ocorridas no Supremo Tribunal Federal, em sede do julgamento do SL 1.186-MC-ED, bem como em parecer da lavra do ilustre Ministro aposentado da Suprema Corte, Dr. Ilmar Galvão, e do professor Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão.

Em suma, o Conselho postula a necessidade de que este Tribunal diferencie: (i) as execuções provenientes de ações de conhecimento manejadas pelos próprios advogados quando a tese jurídica sobre a base de cálculo das verbas de complementação sequer estava pacificada; e (ii) as execuções baseadas em título coletivo já obtido pelo Ministério Público Federal em sede de ação civil pública.

Além de diferenciar tais situações, defende, na mesma linha dos embargantes, mas com fundamento no mencionado parecer, que *“(1) Os honorários advocatícios são independentes da natureza jurídica do bem da vida almejado ou do crédito principal, nascendo como direito autônomo do advogado quando do ajuizamento da ação; (2) Os juros de mora não se confundem com o valor principal, representando acréscimo patrimonial nascido da interpelação judicial efetuada pela citação válida, com natureza jurídica própria, de ordem indenizatória, diferentemente da verba principal nos casos, de natureza compensatória; (3) Os juros de mora podem ser utilizados para arcar com os honorários advocatícios contratuais ajustados com os advogados”*. Entendo assistir razão aos embargantes.

Com efeito, os acórdãos 1.824/2017-Plenário (integrado pelo acórdão 1.962/2017-Plenário) e 2.866/2018-Plenário, da lavra do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, delinearão as condições a que se sujeita a aplicação dos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial.

Por força das disposições contidas no art. 60 do ADCT e do art. 23 da Lei 11.494/2007, tais recursos devem ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento da educação básica, sob pena de promover desvinculação em clara afronta à Constituição.

No entanto, primeiro, por questão de justiça, é preciso reconhecer essa questão particular dos advogados que laboraram desde o princípio nesses processos que questionavam a complementação de verbas do Fundef devidas pela União aos municípios.

Segundo, é preciso reconhecer que as vinculações decorrentes dos dispositivos constitucionais e legais aplicáveis não atingem os recursos decorrentes dos juros de mora legais acrescidos às verbas constitucionalmente gravadas dada a natureza distinta de tais parcelas.

O STJ já reconheceu em diversos julgados que o novo código civil expressou a natureza indenizatória dos juros de mora. Se na perspectiva do devedor esses acréscimos constituem sanção pelo não cumprimento de uma obrigação pactuada, sob a ótica do credor os moratórios constituem indenização, visto que se prestam a afastar os prejuízos derivados da mora do devedor.

No Resp 1.703.697/PE, o STJ decidiu que *“os recursos do FUNDEF/FUNDEB encontram-se constitucional e legalmente vinculados a uma destinação específica, sendo vedada a sua utilização em*



despesa diversa da manutenção e desenvolvimento da educação básica (...) inexistente possibilidade jurídica de aplicação do art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994”.

Embora tal julgado tenha sido trazido pelo eminente relator em outros processos análogos ao que ora se examina, observo que ele não adentrou na questão que distingue os advogados que atuam desde as ações de conhecimento daqueles que ingressaram tão somente com as ações de execução fundada em título executivo obtido na Ação Civil Pública proposta pelo MPF, tampouco na distinção entre a obrigação principal e os juros moratórios.

No meu entender, recomposta a obrigação original ao Fundef/Fundeb, atualizada monetariamente, não há que se falar em vinculação da parcela correspondente aos juros de mora aos aludidos fundos e, conseqüentemente, da existência de dano ao erário. É preciso, também, levar em consideração o momento em que os escritórios afetados pela decisão recorrida efetivamente passaram a patrocinar as causas.

Portanto, o deslinde dessa celeuma passa pela reavaliação dos contratos firmados entre os municípios e as sociedades de advogados, da natureza das ações judiciais impetradas, bem como com o cotejamento das parcelas relativas às obrigações principais e aos juros de mora processuais e o valor efetivamente recebido pelos patronos por meio do destaque dos precatórios.”

Ou seja, recomposta a obrigação original ao Fundef/Fundeb, atualizada monetariamente, não há que se falar em vinculação da parcela correspondente aos juros de mora aos aludidos fundos e, conseqüentemente, da existência de dano ao erário. É preciso, também, levar em consideração o momento em que os escritórios efetivamente passaram a patrocinar as causas.

Portanto, previamente à citação, entendo que deveria ser avaliado cada um dos contratos firmados entre os municípios e as sociedades de advogados, a fim de realizar o cotejamento das parcelas relativas às obrigações principais e aos juros de mora processuais e o valor efetivamente recebido pelos patronos por meio do destaque dos precatórios.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2020.

BRUNO DANTAS

Redator

ACÓRDÃO Nº 2819/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.046/2018-9.

1.1. Apenso: 031.932/2017-7

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Antônio Medeiros Dantas (003.818.614-49); Bonifacio Rocha de Medeiros (044.766.464-68); Borges e Renovato Advogados S/c (06.925.876/0001-25); Carvalho e Braga Advogados Associados (09.005.770/0001-00); Célia Maria de Oliveira Melo (007.513.554-02); Davi Lima Advocacia (06.014.214/0001-01); Edgar Tavares de Melo de Sá Pereira (010.579.064-84); Eurídice Moreira da Silva (122.736.784-87); Fabio Romero de Carvalho (770.237.814-04); Francisco Cipriano dos Santos (690.483.984-87); Genoilton João de Carvalho Almeida (078.580.514-15); George Jose Porciuncula Pereira Coelho (618.167.524-87); George Lucena Barbosa de Lima (608.602.514-20); Goncalves Bonifacio e Brito Sociedade de Advogados (11.477.143/0001-05); Gustavo Braga Lopes (007.488.564-20); Henrique Carvalho Advogados (10.833.351/0001-37); Hildon Régis Navarro Filho (421.603.164-15); Joao Luis de Lacerda Junior (103.899.034-34); Jose Leite Sobrinho (165.541.751-72); José Antônio Vasconcelos da Costa (436.941.444-04); José Maviasel Elder Fernandes de Sousa (028.717.674-67); José Severiano de Paulo Bezerra da Silva (788.386.734-20);

José Simão de Sousa (287.711.504-63); Kleber Herculano de Moraes (714.424.564-34); Marcio Ziulkoski (946.819.960-68); Maria Sonja Ponte Guimaraes Fialho (002.074.541-91); Maria do Socorro Santos Brilhante (267.997.074-87); Medeiros Sampaio Advocacia S/c Ltda (01.717.055/0001-80); Nabor Wanderley da Nóbrega Filho (460.798.404-30); Paulo Fracinette de Oliveira (503.804.194-91); Peixoto Advocacia & Consultoria (07.619.813/0001-03); Prefeitura Municipal de Alagoa Nova - PB (08.700.684/0001-46); Prefeitura Municipal de Amparo - PB (01.612.473/0001-02); Prefeitura Municipal de Camalaú - PB (09.073.271/0001-41); Prefeitura Municipal de Campina Grande - PB (08.991.812/0001-58); Prefeitura Municipal de Itabaiana - PB (09.072.430/0001-93); Prefeitura Municipal de João Pessoa - PB (08.778.326/0001-56); Prefeitura Municipal de Manaíra - PB (09.148.131/0001-95); Prefeitura Municipal de Massaranduba - PB (08.739.138/0001-19); Prefeitura Municipal de Nova Palmeira - PB (08.739.930/0001-73); Prefeitura Municipal de Olho D'água - PB (08.944.076/0001-87); Prefeitura Municipal de Patos - PB (09.084.815/0001-70); Prefeitura Municipal de Pedra Lavrada - PB (08.740.466/0001-35); Prefeitura Municipal de Pilões - PB (08.786.626/0001-87); Prefeitura Municipal de Santa Cecília - PB (01.612.643/0001-59); Prefeitura Municipal de Santa Inês - PB (01.612.693/0001-36); Prefeitura Municipal de Santa Rita - PB (09.159.666/0001-61); Prefeitura Municipal de Seridó - PB (08.916.124/0001-23); Prefeitura Municipal de Sobrado - PB (01.612.553/0001-68); Prefeitura Municipal de São José de Caiana - PB (08.891.541/0001-69); Prefeitura Municipal de São José de Espinharas - PB (08.882.730/0001-75); Prefeitura Municipal de São João do Cariri - PB (09.074.345/0001-64); Prefeitura Municipal de Tavares - PB (08.944.092/0001-70); Prefeitura Municipal de Uiraúna - PB (08.924.078/0001-04); Raimundo & Capela - Juridico Estrategico (07.038.997/0001-18); Raquel Beatriz Valente de Oliveira Lacerda Martins (013.358.544-10); Rodrigo Luis de Araujo Cavalcante (055.523.764-80); e S Informatica Ltda. (02.093.296/0001-68).

4. Entes: Municípios do Estado da Paraíba (223 Municípios).

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada em Municípios do Estado da Paraíba para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), abrangendo o período de 12/12/2014 a 21/06/2018;

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

9.1. ordenar à unidade técnica que:

9.1.1. constitua processos apartados dos presentes autos, autuando-os como Tomadas de Contas Especiais, ex-vi do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, incisos I e II, e art. 209, §§5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, com a citação solidária do gestor signatário do contrato advocatício e dos escritórios/profissionais contratados, adiante especificados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos dos precatórios do Fundef, para que no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham à conta corrente específica dos precatórios do Fundef as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

Município	Advogado	Valor Sacado	Data Saque	Gestor
ALAGOA GRANDE	RAIMUNDO & CAPELA - JURÍDICO ESTRATÉGICO	2.638.378,09	14/05/2018	Hildon Régis Navarro Filho (ex-prefeito)
	MARIA SONJA PONTE	202.115,90	03/03/2016	Kleber Herculano de Moraes (ex-

ALAGOA NOVA	GUIMARAES FIALHO			prefeito)
	MARCIO ZIULKOSKI	22.909,77	03/03/2016	Kleber Herculano de Moraes (ex-prefeito)
AMPARO	GUSTAVO BRAGA LOPES	122.247,46	11/12/2015	João Luiz de Lacerda (ex-prefeito)
	FABIO ROMERO DE CARVALHO	122.247,46	11/12/2015	João Luiz de Lacerda (ex-prefeito)
CUIITÉ	MEDEIROS SAMPAIO ADVOCACIA S C LTDA ME	242.633,97	21/05/2018	Antônio Medeiros Dantas (ex-prefeito)
	E S INFORMATICA LTDA ME	76.120,45	11/05/2018	Antônio Medeiros Dantas (ex-prefeito)
	DAVI LIMA ADVOCACIA	242.633,97	14/05/2018	Antônio Medeiros Dantas (ex-prefeito)
	BORGES E RENOVATO ADVOGADOS S C EPP	763.225,60	18/05/2018	Antônio Medeiros Dantas (ex-prefeito)
	HENRIQUE CARVALHO ADVOGADOS	486.323,57	14/05/2018	Antônio Medeiros Dantas (ex-prefeito)
ITABAIANA	CARVALHO E BRAGA ADVOGADOS ASSOCIADOS	759.141,60	11/12/2014	Eurídice Moreira da Silva (ex-prefeita)
MANAIRA	GONÇALVES, BONIFACIO E BRITO SOCIEDADE DE ADVOGADOS	439.560,43	18/07/2017	José Simão de Sousa (ex-prefeito)
MASSARANDUBA	EDGAR TAVARES DE MELO DE SA PEREIRA	686.748,71	13/12/2016	Paulo Fracinet de Oliveira (ex-prefeito)
NOVA OLINDA	EDGAR TAVARES DE MELO DE SA PEREIRA	329.164,17	09/06/2017	Francisco Cipriano dos Santos (ex-prefeito)
PATOS	GEORGE LUCENA BARBOSA DE LIMA	3.497.217,93	12/12/2016	Nabor Wanderley da Nóbrega Filho (ex-prefeito)
PEDRA LAVRADA	JOSE MAVIAEL ELDER FERNANDES DE SOUSA	247.805,66	24/05/2017	José Antonio Vasconcelos da Costa (ex-prefeito)
	RAQUEL BEATRIZ VALENTE DE OLIVEIRA LACER	240.371,54	24/05/2017	José Antonio Vasconcelos da Costa (ex-prefeito)
	RODRIGO LUIS DE ARAUJO CAVALCANTE	240.371,54	24/05/2017	José Antonio Vasconcelos da Costa (ex-prefeito)
SOBRADO	PEIXOTO ADVOCACIA E CONSULTORIA	1.021.854,48	17/07/2017	Célia Maria de Oliveira Melo (ex-prefeita)
TAVARES	GUSTAVO BRAGA LOPES	582.863,18	11/12/2015	José Severiano de Paulo Bezerra da Silva (ex-prefeito)
	FABIO ROMERO DE CARVALHO	582.863,18	11/12/2015	José Severiano de Paulo Bezerra da Silva (ex-prefeito)
LIVRAMENTO	CELSO TADEU LUSTOSA PIRES SEGUNDO	97.518,25	12/07/2017	Jarbas Correia Bezerra (ex-prefeito)

9.1.2. as citações previstas no subitem anterior devem atender às orientações do item 9.2, do Acórdão 2.093/2020-Plenário;

9.1.3. comunique aos 21 Municípios que realizaram gastos com os recursos dos precatórios do Fundef em despesas distintas da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) (tabela 4, do Relatório de Auditoria) acerca da necessidade de imediata recomposição, à conta específica dos precatórios do Fundef, dos valores indevidamente gastos, atualizados monetariamente a partir da data da ocorrência, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos dos itens 9.2.3 e 9.4.2, do Acórdão 1.824/2017 – Plenário;

9.1.3.1. na comunicação deverá ser informado que, na hipótese de o gasto ter ocorrido com fundamento em decisão judicial, esta deverá ser apresentada em resposta à comunicação;

9.1.4. promova diligências e aprofunde a análise dos pagamentos de remunerações aos profissionais da educação com os recursos dos precatórios do Fundef, em relação aos Municípios auditados, devendo identificar: sua natureza (remuneração ordinária, rateios, passivos previdenciários, etc), os respectivos valores, datas, responsáveis, se decorreram de decisão judicial, o conteúdo e



circunstância dessa decisão (se homologou acordo ou se o magistrado determinou solução própria), após o que deverá propor encaminhamento compatível com a presente deliberação;

9.1.5. comunique aos Municípios de Massaranduba (R\$ 784.925,76), Pilões (R\$ 78.596,43) e de Alagoa Nova (R\$ 60.197,20) acerca da necessidade de imediata recomposição, à conta específica dos precatórios do Fundef, dos valores cujas despesas, realizadas com recursos dos precatórios do Fundef, não foram comprovadas, devidamente atualizados, sob pena de instauração de tomada de contas especial, nos termos dos itens 9.2.2.2; 9.2.3; 9.4.2 e 9.4.3, do Acórdão 1.824/2017- Plenário;

9.1.6. dê ciência da presente deliberação:

9.1.6.1. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para que lhe dê ampla divulgação;

9.1.6.2. ao Ministério Público Federal no Estado da Paraíba, ao Ministério Público Estadual da Paraíba, à Controladoria-Geral da União, à Advocacia-Geral da União, ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e aos Municípios auditados nos presentes autos.

9.2. indeferir o pedido de ingresso do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) como interessado, porquanto não demonstrou razão legítima para intervir no processo (art. 146, §2º, do RI/TCU).

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2819-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 022.861/2018-1

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Municípios do Estado do Ceará (184 Municípios)

Responsáveis: Antonio Glauber Gonçalves Monteiro (107.962.153-91); Edson Sa (017.421.083-34); Francisco José Barbosa Góis (032.681.013-72); Francisco José Teixeira (191.284.873-20); Francisco Junior Lopes Tavares (302.151.293-34); Francisco Pinheiro das Chagas (037.277.343-53); Francisco Xavier Fernandes Maia (014.980.703-10); Francisco das Chagas Alves (626.153.357-15); Francisco de Assis Teixeira Lopes (059.841.063-53); José Ribamar Barros (097.947.433-72); Lourival Assunção Tavares (017.833.433-20); Lucia de Fatima Sousa Boyadjian (212.558.573-15); Maria da Conceição Chianca de Souza (057.106.184-20); Pedro Neudo Brito (018.219.383-72); Raimundo Azevedo Prado (030.443.603-82); Sergio de Araújo Lima Aguiar (389.483.623-72); Sheila Regina Albuquerque Diniz (220.469.503-30)

Representação legal: Kessia Pinheiro Campos Cidrack (25.484/OAB-CE), representando Eliabe Albuquerque de Oliveira; Francisco Antônio do Nascimento Neto (34152/OAB-CE) e outros, representando Abel Cercelino Rangel Junior; Lucio Telmo Meireles de Oliveira Junior e outros, representando Prefeituras Municipais do Estado do Ceará (184 Municípios); Marcela Leopoldina Quezado Gurgel e Silva (18971/OAB-CE), representando Prefeitura Municipal de Apuiarés - CE e Prefeitura Municipal de Pacujá - CE.

SUMÁRIO: AUDITORIA. PRECATÓRIOS DO EXTINTO FUNDO DE MANUTENÇÃO E



DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF). MUNICÍPIOS DO CEARÁ. MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS EM CONTAS NÃO ESPECÍFICAS. APLICAÇÃO EM DESPESAS ALHEIAS À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. RATEIO DOS RECURSOS PARA PAGAMENTO DE ABONOS AOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. PAGAMENTOS INDEVIDOS DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. NECESSIDADE DE RECOMPOSIÇÃO DOS COFRES DO FUNDEF. DETERMINAÇÃO PARA AUTUAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. NECESSIDADE DE APROFUNDAMENTO DA ANÁLISE PARA PARTE DOS RECURSOS. CIÊNCIA AOS DIVERSOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, parecer elaborado pela equipe de auditoria da então Secex/CE, cuja proposta foi acolhida pelos dirigentes da unidade técnica (peças 849-851):

I. Apresentação

A presente fiscalização, autorizada mediante Despacho do Relator, Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar, abrange municípios das Unidades da Federação (MA, PI, CE, RN, PB, PE, SE, AL, BA, PA, AM e MG) que tenham sido contemplados com verbas oriundas de pagamentos da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, tendo como objetivo verificar se os recursos dos precatórios do Fundef foram utilizados exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, se fora observada a vedação a pagamentos de honorários advocatícios com tais recursos, nos moldes preconizados no Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, bem como se fora afastada a subvinculação estabelecida no artigo 22, da Lei 11.494/2007.

2. A elevada materialidade dos recursos envolvidos (aproximadamente R\$ 95 bilhões) e o risco de desvios dos recursos recebidos pelos Municípios por força dos precatórios do Fundef demandavam uma atuação firme desta Corte de Contas, bem como das Cortes de Contas Estaduais, articulada com os demais Órgãos integrantes da Rede de Controle, a fim de garantir a aplicação dos recursos do Fundef, exclusivamente, em ações da área da educação, como garantido pelo artigo 60, do ADCT, e pelas Leis 9.424/1996 (Fundef) e 11.494/2007 (Fundeb), em cumprimento à determinação inserta nos itens 9.4 e 9.10 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário.

3. Conforme esclarecido pelo Ministro Walton Alencar quando da apreciação do processo TC 005.506/2017-4, referente à representação apresentada em conjunto pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e Ministério Público de Contas do TCE do Maranhão, a utilização de recursos de precatórios do Fundef em fins diversos à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, inclusive pagamentos de honorários advocatícios, consiste em afronta à norma legal e constitucional, devendo ser combatida pelo TCU e pelos demais Órgãos integrantes da Rede de Controle, por meio da conjugação de esforços no sentido do alcance da máxima efetividade no tocante ao ressarcimento dos recursos desviados.

4. Ao alertar sobre a gravidade dos fatos abordados naquele processo, o Ministro Walton Alencar assim se pronunciou, *verbis*:

Em síntese, são gravíssimas as irregularidades tratadas neste processo, uma vez que privam as gerações atuais e futuras do acesso ao ensino qualificado, proporcionado pela União, com a transferência complementar de verbas, em virtude do desvio das verbas constitucionalmente destinadas ao ensino, a pretexto de honorários de advogado e outras aplicações irregulares.

5. No mesmo sentido, em recente decisão da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça no âmbito do Resp. 1.703.697-PE (Relator: Ministro Og Fernandes), decidiu que não é possível reter honorários advocatícios em crédito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) concedido por via judicial, tendo como fundamento a previsão constitucional de vinculação dos recursos do Fundeb às hipóteses de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

6. Mediante a presente ação fiscalizatória, coordenada pelas Secretarias do Piauí e Maranhão, com o apoio da SecexEducação, que conta com a participação de 12 Secretarias Regionais (MA, PI, CE, PE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, PA, AM e MG), este Tribunal atua de forma a garantir que os referidos recursos sejam destinados exclusivamente à área de educação, conforme prevê a lei do Fundeb, o que pode vir a contribuir sobremaneira para a melhoria da qualidade educacional nos inúmeros entes municipais.

7. No caso do Ceará, , seguindo orientação da coordenação da FOC e tendo em vista o grande volume de informações a serem coletadas e analisadas, os trabalhos foram realizados por equipe conjunta da Secex-CE e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que, além prestar todo o apoio à realização das atividades previstas, disponibilizou os servidores que compuseram a equipe de auditoria, em tempo integral e por todo o período de realização da auditoria. A equipe conjunta TCU/TCE, referida em diversos pontos deste relatório, ficou assim constituída.

Servidor	Cargo	Matrícula	Órgão
Alana Pinto de Macedo da Silva	Analista de Controle Externo	1562-5	TCE
Argentino Jacinto da Costa Junior	Técnico de Controle Externo	1764-7	TCE
Francisco José de Queiroz Pinheiro	Auditor Federal de Controle	2381-7	TCU
Pedro Humberto Rocha Filho	Analista de Controle Externo	1355-0	TCE
Raimunda Edna Xavier da Silva	Analista de Controle Externo	1642-8	TCE
Val Cassio Costa Quirino	Auditor Federal de Controle	2932-7	TCU

8. Sobreleva reiterar que este Tribunal, por meio do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, firmou entendimento no sentido de que tais recursos devem ter aplicação “exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 9.424/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT”, sendo que o pagamento de honorários advocatícios com as mencionadas verbas é “ilegal, imoral e inconstitucional, sendo nulos todos os atos que impliquem o desvio dessas verbas da única finalidade que elas podem albergar, a educação”.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

9. Esta auditoria de conformidade, realizada na sistemática de FOC, é decorrente de Despacho de 4/6/2018 do Ministro Walton Alencar (TC 015.426/2018-1), tendo por finalidade avaliar a efetiva aplicação dos recursos objeto dos precatórios do Fundef junto a mais de 300 municípios dos Estados do MA, PI, CE, PE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, PA, AM e MG, no período compreendido entre 13/08/2018 a 16/11/2018.

10. As razões que motivaram esta auditoria foram:

Risco: a utilização de recursos de precatórios do Fundef, devidos por força da utilização de metodologia incorreta para fixação do valor mínimo anual por aluno pela União, em fins diversos à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, inclusive pagamentos de honorários advocatícios, consiste em afronta à norma legal e deve ser combatida pelo TCU e pelos demais Órgãos integrantes da Rede de Controle, cabendo registrar que em alguns casos já apurados (MA e PI), constatou-se: a) a celebração de contratos por municípios no Estado do Maranhão e Piauí mediante inexigibilidade de licitação, sem a presença dos requisitos legais autorizadores insculpidos no art. 25 da Lei 8.666/1993, e sem a necessária competitividade; b) pactuação de risco que não estabelece preço certo na contratação e que vincula a remuneração do contratado a um percentual sobre o crédito a ser auferido em desacordo com os arts. 5º, 6º, VIII, e 55, III e V, da Lei 8.666/1993; c) previsão de pagamento do contratado com recursos que possuem destinação vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação de qualidade, em desacordo ao previsto no subitem 9.4.4 do Acórdão 1824/2017-Plenário. Assim, a utilização dos recursos recebidos sem prévia autorização legislativa, com fortes indícios de montagem de procedimentos licitatórios e impropriedades na execução física das obras evidenciam o elevado risco de desvio dos referidos recursos nos municípios beneficiados.

Oportunidade: dar cumprimento à determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 1824/2017-



TCU-Plenário:

9.4. determinar à Segecex que, com o suporte da SecexEducação e das unidades sediadas nos Estados:

9.4.1. identifique todos os estados e municípios beneficiados pela condenação judicial transitada em julgado (ACP 1999.61.00.050616-0 e processos similares) e certifique-se de que os recursos federais foram integralmente recolhidos à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007;

9.4.2. na hipótese de verificar a utilização dos recursos em finalidade distinta da explicitada no item 9.2.2.2 anterior, ou em caso de não recolhimento dos valores à conta do Fundeb, comunique o respectivo ente federativo da necessidade de imediata recomposição dos valores à referida conta;

9.4.3. caso não comprovada a recomposição dos recursos, de que trata o item anterior, na conta do Fundeb, adote as providências cabíveis para a pronta instauração da competente tomada de contas especial, fazendo incluir, no polo passivo das TCEs, além do gestor responsável pelo desvio, o município que tenha sido irregularmente beneficiado pelas despesas irregulares e, quando for o caso, o terceiro irregularmente contratado ou que, de qualquer forma, tenha concorrido para a prática do dano ao Erário;

Em razão da pulverização dos recursos de *precatórios do Fundef* em diversos Estados e Municípios no país, afigura-se apropriada, para a fiscalização dos referidos recursos, a atuação do TCU por meio de *auditoria coordenada com os demais Tribunais de Contas Estaduais ou Tribunal de Contas dos Municípios*, em cada Estado no qual haja previsão de recebimento de recursos de precatórios do Fundef, uma vez que a competência para a fiscalização dos referidos recursos, conforme apontado nos Acórdãos 1824 e 1962/2017-Plenário, é desta Corte de Contas e, de modo concorrente, dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios. A auditoria coordenada possibilitaria, ainda, a ampliação da amostra objeto da auditoria, uma vez que os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, como é sabido, possuem, em quantidade, maior força de trabalho que as Secretarias do TCU nos Estados.

Materialidade: Em decorrência do trânsito em julgado da Ação Civil Pública n. 1999.61.00.050616-0, na qual a União foi condenada a recompor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), em diversos Estados, entre os anos de 1998 a 2006, em virtude da utilização de metodologia incorreta para fixação do valor mínimo anual por aluno (VMAA), que se deu em 1º de julho de 2015, a União adquiriu passivo jurídico no valor total de **R\$ 91.610.990.008,85** [valores atualizados até agosto de 2017].

Relevância: Averiguar se os recursos estão sendo destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação, já que os recursos são decorrentes de precatórios do extinto Fundef, devendo, pois, ser aplicados consoante as normas estabelecidas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que substituiu o Fundef, conforme preconizado no subitem 9.2 do Acórdão 1824/2017-Plenário.

Benefício potencial: Espera-se, por meio da realização desta auditoria com foco na efetiva aplicação dos recursos federais objeto dos precatórios do Fundef, garantir que os referidos recursos sejam destinados exclusivamente à área de educação, conforme prevê a lei do Fundeb, o que pode vir a contribuir decisivamente para a melhoria da qualidade educacional nos inúmeros entes municipais.

II.2. Visão geral do objeto

11. Os recursos do antigo Fundef, atualmente Fundeb, inclusive aqueles referentes à complementação da União, são destinados exclusivamente à manutenção e desenvolvimento da educação básica, nos termos do art. 2º da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996 [no caso do Fundef], e art. 21, da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007 [no caso do Fundeb]. Neste sentido, a utilização de recursos de precatórios do Fundef, devidos por força da utilização de metodologia incorreta para fixação do valor mínimo anual por aluno pela União, em fins diversos à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, inclusive pagamentos de honorários advocatícios, consiste em



afronta à norma legal e deve ser combatida pelo TCU e pelos demais Órgãos integrantes da Rede de Controle.

12. O art. 6º da Lei 9.424/1996 definiu o padrão de valor mínimo anual por aluno (VMAA), a fim de que em nenhum município do Brasil o custo unitário por aluno do Ensino Fundamental fosse inferior ao piso do VMAA, conforme segue:

Art. 6º. A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. [revogado pela Lei n. 11.494/2007]

§ 1º. O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II. [revogado pela Lei n. 11.494/2007]

13. Nos municípios em que as receitas que compõem o Fundo não fossem suficientes para alcançar o valor mínimo anual por aluno, a União complementaria com aporte de recursos [complementação da União].

14. Não obstante o disposto no art. 6º da Lei 9.424/1996, a União optou por aplicar, no período de 1998 a 2006, índice de correção monetária sobre os valores repassados ao Fundef em 1997. O descumprimento do dispositivo legal resultou no subdimensionamento do valor mínimo anual por aluno (VMAA) desde janeiro de 1998 até dezembro de 2006.

15. O Ministério Público Federal, por meio da Ação Civil Pública n. 1999.61.00.050616-0, da 19ª Vara Cível da Justiça Federal de São Paulo, buscou o cumprimento do art. 6º, § 1º, da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que criou o Fundef, de modo que a União fosse obrigada a recalcular o valor mínimo anual por aluno (VMAA) para fins de complementação de recursos do Fundo.

16. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região, ao deliberar sobre a referida matéria, por meio de sua Terceira Turma, assim decidiu:

ADMINISTRATIVO – PROCESSUAL CIVIL – EDUCAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – COMPETÊNCIA – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF – COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS PELA UNIÃO – VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA) – MÉDIA NACIONAL – NÃO OCORRÊNCIA DE DANOS MORAIS COLETIVOS – NÃO CABIMENTO DE HONORÁRIOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

1. Ação civil pública em que busca o Ministério Público Federal o cumprimento do art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24.12.96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, de modo que o Governo Federal seja obrigado a recalcular o valor mínimo anual por aluno (VMAA) para fim de complementação de recursos do Fundo.

2. Compete aos juízos de qualquer das capitais do país o conhecimento da ação civil pública de âmbito nacional. Precedente do e. STJ.

3. O Ministério da Educação reconhecia que, embora a média nacional fosse maior, o VMAA anual era estipulado por simples atualização do valor fixado na Lei, sob argumento de que ela própria havia desconsiderado a média nacional apurada nos estudos que levaram à propositura do projeto.

4. Tese de que a média haveria de ser calculada por Estado, surgida a partir de questionamento da legalidade, não resiste à análise lógica e nem à literal e ofende os propósitos constitucionais de criação do Fundo, em especial a diminuição das desigualdades regionais.

5. A estipulação do valor não é ato absolutamente discricionário do Presidente da República. Estando estipulados os critérios de fixação por lei, trata-se de ato vinculado; afrontada a norma legal, ao Judiciário cabe fazer a necessária recomposição.

6. Precedente do e. STJ.

7. Para que se caracterize dano à moral coletiva deve ocorrer ferimento a patrimônio valorativo significativo da sociedade como um todo ou de uma determinada comunidade, bem assim que tenha

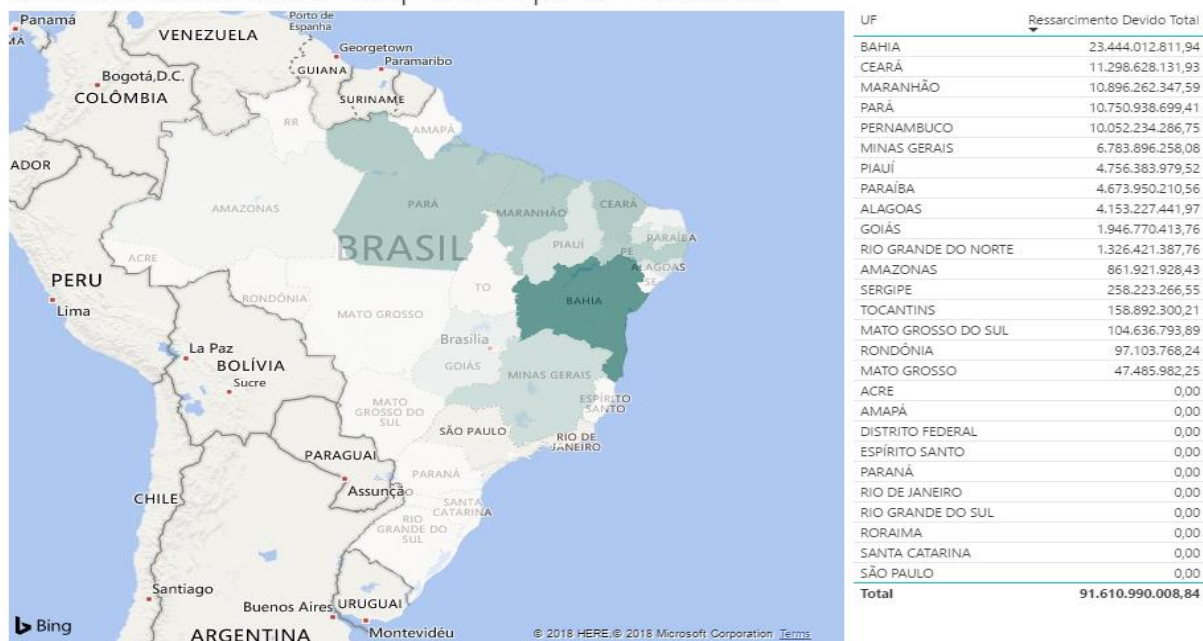
sido agredido de forma injustificada e repugnável socialmente. Não caracterização pela simples estipulação de valores menores que os efetivamente devidos pela União ao Fundef.

8. Não cabe a estipulação da verba honorária de sucumbência em se tratando de ação ajuizada pelo Ministério Público, nem em favor do fundo previsto no art. 13 da LACP, até porque se destina à remuneração do trabalho do profissional e não a indenização por ato ilícito.

9. Remessa oficial e apelação da União parcialmente providas. Apelação adesiva do MPF improvida.

17. Em decorrência do trânsito em julgado da referida ação, que se deu em 1º de julho de 2015, a União adquiriu passivo jurídico no valor total de R\$ 91.610.990.008,85 [valores atualizados até agosto de 2017], conforme segue:

Ressarcimento do Fundef Devido pela União por UF - 1998 a 2006



Fonte: Ministério Público Federal – Parecer Técnico 123/2017 – Procuradoria da República em São Paulo

Nota: Para fins de elaboração do gráfico foram utilizados apenas os dados referentes à Ação Civil Pública n. 1999.61.00.050616-0, não sendo consideradas outras ações eventualmente ajuizadas pelos municípios.

18. Os municípios beneficiados com a decisão judicial na Ação Civil Pública 1999.61.00.050616-0 e em outras de mesmo objeto promoveram [e ainda promovem] contra a União execução que busca o pagamento das diferenças devidas e não repassadas em época própria a título de complementação federal da transferência dos recursos do Fundef, que se dá mediante a inscrição e posterior pagamento de precatórios pela Justiça Federal.

19. Em decisão proferida nos autos da Ação Rescisória 5006325-85.2017.4.03.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal – 3ª Região, na qual a União objetiva desconstituir a condenação imposta na Ação Civil Pública 1999.61.00.050616-0, o Exmo. Desembargador Federal Fábio Prieto de Souza concedeu tutela cautelar e suspendeu liminarmente as execuções baseadas nas diferenças do Fundef, conforme segue, “ipsis litteris”:

Cumpra aos Prefeitos patrocinar a defesa dos interesses de alunos e professores. Todavia, estão procurando o endividamento bilionário desnecessário, para remunerar escritórios de advocacia.

Por estes fundamentos, concedo a tutela cautelar, para determinar a suspensão da eficácia do v. Acórdão impugnado e, como consequência, de todas as execuções dele derivadas.

20. Impende consignar que as ações de conhecimento (não derivadas da ACP 1999.61.00.050616-0) continuam tramitando normalmente, sem qualquer restrição.



21. O Tribunal de Contas da União, no âmbito do TC 005.506/2017-4, de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, considerou inteiramente procedente representação formulada pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e Ministério Público de Contas do Maranhão, acerca de possíveis irregularidades na destinação de verbas oriundas de pagamento de precatórios aos municípios que fazem jus a diferenças na complementação devida pela União, no âmbito do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

22. No âmbito da aludida representação, este Tribunal proferiu o Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, verbis:

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, incisos I e VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la inteiramente procedente;

9.2. firmar os seguintes entendimentos em relação aos recursos federais, decorrentes da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb:

9.2.1. a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos complementares é do Tribunal de Contas da União, ainda que esses pagamentos decorram de sentença judicial, uma vez que são recursos de origem federal;

9.2.2. aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras:

9.2.2.1. recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade; e

9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;

9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;

9.2.4. a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007;

9.3. determinar, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, no prazo de 90 (noventa) dias, crie mecanismos no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) que evidenciem as receitas e as despesas vinculadas à Lei 11.494/2007 oriundas de condenação judicial transitada em julgado (ACP 1999.61.00.050616-0 e processos similares) e institua controles no sistema que permitam a rastreabilidade da aplicação desses recursos, possibilitando, assim, a plena verificação da regular aplicação desses valores;

9.4. determinar à Segecex que, com o suporte da SecexEducação e das unidades sediadas nos Estados:

9.4.1. identifique todos os estados e municípios beneficiados pela condenação judicial transitada em julgado (ACP 1999.61.00.050616-0 e processos similares) e certifique-se de que os recursos federais foram integralmente recolhidos à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007;

9.4.2. na hipótese de verificar a utilização dos recursos em finalidade distinta da explicitada no item 9.2.2.2 anterior, ou em caso de não recolhimento dos valores à conta do Fundeb, comunique o respectivo ente federativo da necessidade de imediata recomposição dos valores à referida conta;9.4.3.

caso não comprovada a recomposição dos recursos, de que trata o item anterior, na conta do Fundeb, adote as providências cabíveis para a pronta instauração da competente tomada de contas especial, fazendo incluir, no polo passivo das TCEs, além do gestor responsável pelo desvio, o município que tenha sido irregularmente beneficiado pelas despesas irregulares e, quando for o caso, o terceiro irregularmente contratado ou que, de qualquer forma, tenha concorrido para a prática do dano ao Erário; 9.5. determinar, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Educação (MEC), respaldado no art. 30, I, III e IV, da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb), que, no prazo de 15 dias, utilizando-se dos meios mais eficazes de que dispõe, encaminhe aos estados e municípios que têm direito a recursos provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União no âmbito do Fundef, referente a 1998 a 2006, oriundos da ACP 1999.61.00.050616-0, ou de ações similares na esfera judicial ou administrativa, cópia integral desta deliberação, alertando-os de que os recursos de complementação da União de verbas do Fundef, obtidos pela via judicial ou administrativa, devem ser utilizados exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, sob pena de responsabilidade do gestor que lhes conferir outra destinação; 9.6. determinar aos municípios beneficiados pela ACP 1999.61.00.050616-0 que não promovam pagamento de honorários advocatícios com recursos oriundos da complementação da União ao Fundef/Fundeb, bem como não celebrem contratos que contenham, de algum modo, essa obrigação; 9.7. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, aos Tribunais de Contas Estaduais de Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí, bem como aos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, do Ceará e do Pará, informando-os do entendimento acerca da impossibilidade de os recursos transferidos, a título de complementação, da União para o Fundef/Fundeb, comporem o cálculo do mínimo a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, expresso no caput do art. 212 da Constituição, conforme expresso nas normas de contabilidade pública, em especial no Manual de Demonstrações Financeiras emitido pela STN (Portaria STN 403/2016), bem como, a título de colaboração, aos Tribunais de Contas dos demais Estados da federação; 9.8. encaminhar cópia deste processo, para as finalidades que entenderem cabíveis, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, à Procuradoria da União no Maranhão (PU/MA), ao Ministério Público dos Estados de Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Bahia, Ceará e Pará, ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União, ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal; 9.9. encaminhar, a título de colaboração, cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, aos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais, informando-os de que este Tribunal firmou o entendimento de que, por força do art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, é inconstitucional e ilegal a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios;

9.10. autorizar a Segecex, em conjunto com demais secretarias do Tribunal, a:

9.10.1. compartilhar as informações/documentos necessários à atuação conjunta e coordenada dos órgãos parceiros da Rede de Controle no âmbito de suas esferas de competência, seja cível ou criminal;

9.10.2. realizar, caso necessário, eventuais ações em conjunto, como diligências, fiscalizações e operações visando a obtenção de elementos comprobatórios adicionais e a conjugação de esforços no sentido do alcance da máxima efetividade no tocante ao ressarcimento dos recursos desviados e a correspondente responsabilização dos agentes públicos e terceiros que deram causa aos danos que venham a ser comprovados.

23. Posteriormente, após análise dos embargos de declaração opostos contra o r. Acórdão, o Tribunal proferiu o Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, conforme segue:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Ministério Público Federal no Piauí (MPF-PI), pela Procuradoria da União no Piauí (AGU-PI) e pela Controladoria Geral da União no



Piauí (CGU-PI);

9.2. dar provimento ao embargos para sanar as falhas identificadas por meio das seguintes medidas:

9.2.1. esclarecer a todos os interessados que:

9.2.1.1. o entendimento firmado no item 9.2.1 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário não afasta a competência concorrente dos demais Tribunais de Contas;

9.2.1.2. a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007;

9.2.2. conferir efeitos infringentes ao presente recurso para conferir a seguinte redação ao item 9.2.2.1. do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário:

9.2.2.1. recolhimento integral à conta bancária do Fundeb, prevista no art. 17 da Lei 11.494/2007, ou outra conta criada exclusivamente com esse propósito, a fim de garantir-lhes a finalidade e a rastreabilidade;”

9.3. conhecer dos Embargos de Declaração opostos pela Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais – CSPM, e pela Federação dos Sindicatos de Servidores e Funcionários Públicos das Câmaras de Vereadores, Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais do Estado do Piauí – FESSPMEPI, apenas na parte em que alega contradição a respeito da subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007 e, no mérito, negar-lhes provimento.

9.4. dar ciência desta deliberação aos recorrentes bem como aos demais órgãos e entidades notificados do inteiro teor do Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

24. A presente auditoria teve por objetivo avaliar a efetiva aplicação dos recursos federais objeto de precatórios alusivos às diferenças do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) por parte dos municípios já contemplados.

25. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos dos precatórios do Fundef estão sendo aplicados de acordo com as diretrizes definidas no Acórdão 1824/2017-Plenário, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria que compõem a matriz de planejamento:

a) Os recursos repassados aos municípios foram depositados em conta bancária do Fundeb ou outra conta criada exclusivamente com esse propósito? – **QUESTÃO DE AUDITORIA 1.**

b) Os recursos estão sendo utilizados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica? – **QUESTÃO DE AUDITORIA 2.**

c) Foi observada a vedação à destinação de valores dos precatórios do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios? – **QUESTÃO DE AUDITORIA 3.**

d) Os recursos recebidos pelos municípios em virtude dos precatórios do Fundef foram utilizados para pagamentos de remuneração de profissionais da educação básica? – **QUESTÃO DE AUDITORIA 4.**

d.1) Qual percentual dos recursos recebidos foi utilizado para esse propósito?

d.2) Qual foi a natureza (rubrica) dos pagamentos remuneratórios realizados pelos Municípios?

d.3) Os pagamentos realizados foram destinados a profissionais da educação básica que estavam em efetivo exercício no ano em que a complementação da União foi a menor do devido?

II.4. Metodologia utilizada

26. 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), com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26, de 19 de outubro de 2009), com as Orientações para Auditoria de Conformidade, regulamentadas mediante a Portaria-Adplan 1/2010, e as Orientações para Fiscalização de Orientação Centralizada, aprovadas por meio da Portaria- Adplan 2/2010.

27. Na fase de planejamento foi realizado workshop em Brasília, com representantes de todas as equipes das unidades técnicas orientadoras, das unidades executoras da FOC e da SecexEducação, para



apresentação e discussão da matriz de planejamento preliminar e dos papéis de trabalho que seriam utilizados no decorrer da fiscalização, com vistas à aplicação dos procedimentos de exame na documentação relativa aos recursos dos precatórios do Fundef.

28. Ainda na fase de planejamento foi realizado painel de referência em Brasília, que contou com a participação de membros e servidores da AGU, MPF, CGU, CJF, FNDE, TCEs/TCMs, MPEs e MPContas. Na oportunidade, foram apresentadas informações por parte dos representantes de cada instituição e travados debates sobre os subtemas dos “honorários advocatícios” e da “subvinculação” alusivos aos precatórios do Fundef, o que propiciou uma compreensão mais aprofundada acerca da matéria, bem como fomentou a troca de experiências no tocante às atuações específicas de cada instituição.

29. Realizou-se, ainda, painel de achados em São Luís/MA no final da fase de execução, oportunidade na qual as equipes de auditoria do TCU e dos TCE/TCM apresentaram os principais achados apurados, tendo sido discutidas as propostas de encaminhamento relacionadas às irregularidades constatadas.

30. Cabe registrar que, em razão da pulverização dos recursos de precatórios do Fundef em diversos Estados e Municípios no país, entendeu-se apropriada, para a fiscalização da aplicação dos referidos recursos, a atuação do TCU por meio de auditoria coordenada com os demais Tribunais de Contas Estaduais ou Tribunal de Contas dos Municípios, em cada Estado no qual haja previsão de recebimento de recursos de precatórios do Fundef, uma vez que a competência para a fiscalização dos referidos recursos, conforme apontado nos Acórdãos 1824 e 1962/2017-Plenário, é desta Corte de Contas e, de modo concorrente, dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

31. Procedeu-se à análise documental obtida por meio de diligências, bem como inspeção *in loco* na sede dos municípios definidos a partir de amostra, a fim de verificar a correlação das despesas relacionados pelas municipalidades e sua real aplicação. Para a constituição da amostra dos municípios que seriam visitados na fase de execução da auditoria foram considerados pelas unidades técnicas executoras, na medida do possível, os critérios de materialidade, risco e oportunidade.

32. Após a realização dos trabalhos de campo, cada equipe produziu as respectivas matrizes de achados e as apresentou por ocasião do painel de achados às equipes de auditoria das demais unidades executoras da FOC e da SecexEducação, oportunidade na qual se buscou uniformização de entendimentos e propostas de encaminhamento.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

33. As principais limitações consubstanciaram-se em obter informações iniciais acerca dos contratos advocatícios dos municípios para o pleito dos recursos de precatórios do Fundef, bem como os documentos referentes aos precatórios, o que foi conseguido a partir de consulta aos processos judiciais na Justiça Federal.

34. Evidencia-se, também, que, por falta de tempo hábil, não foi possível analisar toda a documentação de despesa encaminhada pelos municípios, razão pela qual buscou-se retirar amostras da referida documentação, a fim de demonstrar a conformidade das informações prestadas pelos gestores com os documentos apresentados. Da mesma forma, não foi possível analisar se houve despesas realizadas na área de educação que não se enquadram em manutenção e desenvolvimento do ensino, em virtude da elevada quantidade de processos de pagamento a serem analisados, o que inviabilizaria o presente trabalho de auditoria.

35. Destaca-se, ainda, a ausência de tempo hábil para encaminhar expediente ao Tribunal Regional Federal da 1ª região, a fim de colher a documentação relativa aos processos de Quixeré/CE, Ação 0058796-52.2010.4.01.3400, e de Porteiras 005876010.2010.4.01.3000.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

36. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 1.428.822.527,79.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

37. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a aplicação correta dos recursos dos precatórios do Fundef exclusivamente na função educação do município, o que pode vir a



contribuir decisivamente para a melhoria da qualidade educacional nos inúmeros entes municipais, bem como o ressarcimento pelo pagamento de honorários contratuais advocatícios com tais recursos e outras aplicações irregulares.

II.8. Processos Conexos

38. Os processos conexos, de interesse de municípios cearenses relativamente ao tema dos precatórios do Fundef, são relacionados no quadro a seguir:

Processo	Descrição	Situação
013.179/2017-9	Representação da Procuradoria da União no Estado do Ceará, contra o pagamento de verbas do fundef, para honorários advocatícios de causas judiciais dos Municípios de Cedro, Brejo Santo, Altaneira, Araripe, Barbalha e Baixio.	Análise de resposta às diligências promovidas nos autos
031.897/2017-7	Monitoramento referente aos precatórios do Fundef - Estado do Ceará, de que tratam os acórdãos 1824 e 1962/2017-TCU-Plenário (processo autuado de acordo com o Memorando-Circular 16/2017-SecexEducação)	Aguardando instrução
029.703/2017-4	Produção de conhecimento relativa precatórios Fundef (Administrativo)	Arquivado

III. Informações Adicionais

39. No presente tópico, a equipe pretende deixar registrada a situação encontrada nos diversos municípios fiscalizados em relação às quatro questões de auditoria que orientaram os trabalhos, mesmo que a situação descrita não configure, à luz da legislação e jurisprudência prevalecente no momento da fiscalização, irregularidade ou achado de auditoria. O objetivo é possibilitar o confronto da situação atual de cada município com alterações na legislação, no entendimento sobre as principais questões e na própria situação encontrada que venham a ocorrer no futuro. Esse aspecto é especialmente importante no caso da Questão de Auditoria 3, em relação a qual a situação atual de alguns municípios em que não houve o pagamento de honorários advocatícios pode se alterar a qualquer momento, tendo em vista que os bloqueios dos recursos nas contas judiciais ou dos beneficiários pode ser levantado a critério da autoridade judicial incumbida de cada caso.

III.1 Situação encontrada quanto à movimentação dos recursos em conta específica (Questão de Auditoria 1)

40. Estão relacionados a seguir os municípios que **movimentaram** os recursos em conta específica, conforme entendimento da equipe resumido na descrição da situação encontrada, de acordo com as informações reunidas pela equipe conjunta TCU/TCE:

Município de Acopiara/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
	CEF	0613	00071031-0
Educação	CEF	3838	006.00071010-9 (60%)
Educação	CEF	3838	006.00071011-7 (40%)
Situação encontrada			
Em sua resposta à diligência promovida nos autos (Ofício 120/2018), o município informa que, por determinação judicial proferida na Ação Civil Pública 0800031-75.2016.4.05.8107, ajuizada na 25ª Vara da Justiça Federal pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Acopiara, os recursos do precatório foram rateados no percentual de 60% com os professores. Da			

documentação da despesa encaminhada, obteve-se as contas específicas referentes às duas parcelas de 40% e 60%.

Evidências

- Ofício 120/2018, de 29/10/2018 (peça 684);
- Cópia dos extratos da conta 006.00071031-0 (peças 699, 701, 702 e 709);
- Cópia dos extratos da conta 006.00071010-9 (peças 694, 695, 697, 703 e 711); e
- Cópia dos extratos da conta 006.00071011-7 (peça 696, 698, 708 e 710).

Município de Altaneira/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	CEF	0684	006.00071021-0 (60%)
Educação	Banco do Brasil	2597-6	8685-1 (40%)

Situação encontrada

De acordo com a documentação encaminhada pelo município (Ofício 103, 21/9/2018), em sua resposta à diligência, os recursos referentes aos 60% estão depositados em conta específica aguardando decisão final em ação judicial que corre na comarca do município sobre essa parcela. O município vem utilizando a conta acima, específica dos 40% do Fundeb, para pagamento das despesas referentes à parcela de 40% dos recursos do precatório. O município não encaminhou cópia dos extratos dessa conta.

Evidências

- Ofício 103, de 21/9/2018 (peça 226);
- Cópia dos extratos da conta 006.00071021-0 (peça 232);
- Comprovante de transferência bancária de empréstimos consignados recolhidos dos servidores que utiliza a conta 8685-1 (peça 233, p. 109).

Município de Apuiarés/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	962-8	20.375-0

Situação encontrada

De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 226/2018, de 17/10/2018, o prefeito municipal de Apuiarés/CE, Sr. Roberto Sávio Gomes da Silva, informa que não houve utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundeb em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Evidências

- Ofício 226/2018, de 17/10/2018 (peça 525);
- Extratos bancários (Peça 731, p. 1-12).

Município de Aracati/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	CEF	0743	71.019-8

Situação encontrada

De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício s/n, de 2/10/2018, o procurador geral do município de Aracati/CE, Sr. Lúcio Telmo Meireles de Oliveira Júnior, informa que não houve utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundeb em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. No entanto, a documentação encaminhada refere-se apenas à parcela de 60%, no valor de R\$ 27.175.688,91.

Evidências

- Ofício s/nº, de 2/10/2018, de resposta ao Ofício Secex-CE 1775/2018 (peça 397);
- Extratos bancários (peça 286, p. 38-56).

Município de Araripe/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	CEF	3839	71.015-5 (60%)
			71.013-9 (40%)
Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio dos Ofícios 146/2018, de 14/9/2018 e 159/2018, de 9/10/2018, o prefeito municipal de Araripe/CE, Sr. Giovane Guedes Silvestre, informa que não houve utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundef em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.			
Evidências			
- Ofício 146/GAB, de 14/09/2018 (peça 156); - Ofício 159/2018, de 9/10/2018 (peças 337-338); - Extratos bancários (peça 339).			
Município de Aratuba/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	CEF	1111	71.023-2 (60%)
			71.024-0 (40%)
Situação encontrada			
De acordo com a documentação relativa aos extratos das contas bancárias de movimentação dos recursos dos precatórios do Fundef, encaminhada por meio do Ofício GAPRE nº 160/2018, de 20/09/2018, identificou-se que os recursos foram depositados em duas contas específicas na Caixa Econômica Federal, Agência 1111, sendo uma referente a 60% do valor recebido, no caso a conta 71.023-2, e a outra, conta 71.024-0, referente aos 40%.			
Ressalta-se que, de acordo com os dados constantes do Processo de Cumprimento de Sentença 0021947-45.2004.4.05.8100, a data de pagamento dos recursos foi 28/6/2017, sendo que os extratos bancários das contas acima apresentam saldos iniciais de 26/10/2017, relativos a depósitos em dinheiro, sendo:			
- conta 71023-2, R\$ 10.101.001,16, e saldo em 31/07/2018, R\$ 216.905,61 - conta 71024-0, R\$ 6.733.988,61, e saldo em 31/07/2018, R\$ 4.155.886,31			
Evidências			
- Ofício GAPRE 160, de 20/9/2018 (peça 213); - Cópia de extratos da conta 71024-0 (peça 745, p. 46/55); - Cópia de extratos da conta 71023-2 (peça 745, p. 56/66)			
Município de Baixo/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	CEF	1960	71.024-7 (40%)
Situação encontrada			
Analisando a documentação apresentada, verifica-se que não houve utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundef em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. No entanto, analisando a documentação apresentada, verifica-se que o município não encaminhou a documentação relativa aos 60% dos recursos do precatório do Fundef.			
Evidências			
- Ofício 125/2018, de 1/10/2018 (peça 305, p. 2-4); - Extratos bancários e documentação da despesa (peça 305, p. 5-334).			
Município de Barbalha/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	CEF	1957	71.015-1
			71.017-8
			71.018-6
	Banco do	231	26.537-9 (60%)

	Nordeste		26.538-7 (40%)
Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 2908001/2018, de 29/8/2018, o procurador geral do município de Barbalha/CE, Sr. Rodrigo Sampaio Menezes, informa que não houve utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundef em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, seguindo a Recomendação 06/2017/3ºPJB, feita pelo Ministério Público Estadual e o cumprimento das Leis Municipais 2.280/2017 e 2.290/2017.			
Evidências			
- Ofício 2908001/2018, de 29/8/2018 (peça 143, p. 1-5); - Informações sobre as Contas Correntes 26.537-9 (60%) e 26.538-7 (40%) (peça 143, p. 35-36); - Extratos da conta 71.015-1 (Peça 731, p. 13-38); - Diário de movimento bancário da conta 71.015-1 (Peça 731, p. 39);			
Município de Brejo Santo/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	640-8	32.934-7
Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 213/2018, de 11/10/2018, o consultor e procurador jurídico do município de Brejo Santo/CE, Sr. Israel Alves Feijó, informa que não houve utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundef em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Além disso, informa que foi firmado acordo extrajudicial, pendente de homologação judicial para rateio com os profissionais do magistério, todavia pendente de homologação, e, portanto, sem qualquer repasse para os profissionais do magistério.			
Evidências			
- Ofício 213/2018, de 11/10/2018 (peça 458, p. 1); - Ofício 031/2018 — Seplange (peça 458, p. 2); - Ofício 185/2018 (peças 458, p. 4 e 149, p. 1); - Ofício 10/2018 (peça 458, p. 6); - Precatório 2016.81.02.016.000083 (peça 820, p. 97); - Sentença judicial no processo 0001081-05.2007.4.05.8102 (peça 821, p. 1-2); - Extrato bancário da conta 32.934-7 (Peça 826, 238-286).			
Município de Camocim/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	039-6	18.272-9
		039-6	18.105-6 (60%)
	CEF	0745	71.008-3 (40%)
Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados pelo escritório de advocacia Vicentino & Advogados Associados, de 14/9/2018, o município de Camocim/CE, não utilizou recursos oriundos de precatórios do Fundef em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Evidenciou-se que os recursos foram movimentados em contas específicas e que o valor de R\$ 12.351.824,42 foi bloqueado judicialmente em 17/1/2018.			
Evidências			
- Esclarecimento prestado pelo escritório de advocacia Vicentino & Advogados Associados, de 14/9/2018 (peça 154, p. 1-8); - Demonstrativo de aplicação do Fundef (peça 154, p. 14-17);			

- Extratos das contas 18.272-9, 18.105-6 e 71.008-3 (Peça 731, p. 70-101; 102-128; 103-161, resp.).			
Município de Canindé/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	1035-9	151515-2
			151516-0
Situação encontrada			
Conforme extratos enviados, os recursos que ingressaram nas contas, totalizando R\$ 41.825.490,83, correspondem a 64% do valor que consta nos dados fornecidos pela SecexEducação como recebido pelo município, R\$ 65.209.280,87. Conforme Ofício 448/2018, o valor referente aos 40% ainda se encontra bloqueado, por determinação do TCE-CE. Não foram enviados extratos acerca deste valor. Os extratos referentes à conta 151515-2 apontam entrada de R\$ 29.366.380,14 referentes a resgate de depósito judicial e saídas de R\$ 29.366.463,87, com saldo residual de R\$ 28.787,13 em fev/2018. Os extratos enviados e os dados do sistema SIM indicam que se trata de conta específica. Os extratos referentes à conta 151516-0 apontam entrada de R\$ 12.459.110,69 referentes a resgate de depósito judicial e saídas de R\$ 12.494.905,51, com saldo residual de R\$ 1.836,84 em fev/2018. Os extratos enviados e os dados do sistema SIM indicam que se trata de conta específica. Os dados do sistema SIM indicam que os recursos não foram aplicados em destinação alheia à educação, apontando a execução de R\$ 42.569.410,94 em recursos, sendo R\$ 29.366.379,27 rateados em forma de abono entres os professores e R\$ 13.203.031,67 executados com a remuneração ordinária de profissionais da educação, com todos os pagamentos anteriores à emissão do Acórdão 1824/2017.			
Evidências			
- Ofício 448, de 18/9/2018 (peça 225, p. 1-3); - Cópia dos extratos da conta 151515-2 (peça 225, p. 15-23); - Cópia dos extratos da conta 151516-0 (peça 225, p. 24-39).			
Município de Caridade/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Município	Banco do Brasil	1035-9	121212-5
Conta judicial	Banco do Brasil	1035	3800101241933
Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 315/2018, de 29/8/2018, a procuradora geral de Caridade/CE, Sra. Elisângela do Amaral Andrade Landim, informa que os valores oriundos desse processo que gerou os precatórios em questão estão bloqueados, restando prejudicadas quaisquer informações no sentido de despesas para esses valores, motivo pelo qual não foi realizado nenhum pagamento. A conta criada para o recebimento dos recursos encontra-se zerada, enquanto a conta judicial acima, com os recursos bloqueados, encontra-se com saldo de R\$ 15.096.252,32.			
Evidências			
- Ofício 315, de 29/8/2018 (peça 732, p. 1-3); - Extrato da conta 121212-5 (peça 732, p. 5-6); - Extrato da conta judicial (peça 732, p. 9).			
Município de Catarina/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente



Justiça Federal	CEF	1562-8	1421.005.132358584-0
Educação	Banco do Brasil	1040-5	13.709-X (40%)
		1040-5	13.700-6 (60%)
Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 195/2018, de 19/10/2018, o prefeito municipal de Catarina/CE, Sr. Thiago Paes de Andrade Rodrigues, informa que não houve utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundef em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.			
Evidências			
- Ofício 195, de 19/10/2018 (peça 416); - Extratos da conta 13.709-X (peças 422-423); - Extratos da conta 13.700-6 (peças 419-421); - Comprovante e recibo de envio de TED (peças 417-418).			
Município de Cedro/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	CEF	1960	006.00071026-3 (40%)
	Banco do Brasil	1293-9	16.680-4 (60%)
Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 208.03/2018, de 2/8/2018, o procurador geral do município de Cedro/CE, Sr. Ítalo Roberto Tavares do Nascimento, informa que não houve utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundef em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Esclarece ainda que foram criadas contas específicas para as parcelas de 40% e 60% dos recursos. Os recursos referentes à parcela de 40% tiveram movimentação normal, enquanto a parcela de 60% encontra-se bloqueada aguardando decisão judicial.			
Evidências			
- Ofício 208.03, de 2/8/2018 (peça 43); - Extratos da conta 006.00071026-3 (peça 733); - Extratos da conta 16.680-4 (peça 734).			
Município de Forquilha/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	3919-5	5247-7
		3919-5	5248-5
Situação encontrada			
Conforme extratos enviados, os recursos que ingressaram nas contas, R\$ 11.070.205,08, correspondem a 102% do valor que consta nos dados fornecidos pela SecexEducação como recebido pelo município R\$ 10.902.333,95. Os extratos referentes à conta 5247-7 (40%) apontam entrada de R\$ 4.418.406,93 referentes a resgate de depósito judicial, outras entradas que somam R\$ 898.423,00, e saídas de R\$ 5.419.364,23, com saldo residual de R\$ 113,86 em ago/2018. Os extratos enviados e os dados do sistema SIM indicam que não se trata de conta específica. Os extratos referentes à conta 5248-5 (60%) apontam entrada de R\$ 6.651.798,15 referentes a resgate de depósito judicial, uma entrada adicional de R\$ 70.489,80, e saídas de R\$ 6.752.200,39, com saldo residual de R\$ 142.202,69 em ago/2018. Os extratos enviados e os dados do sistema SIM indicam que não se trata de conta específica. Os dados do sistema SIM indicam que os recursos não foram aplicados em destinação alheia à educação, apontando a execução de R\$ 10.608.781,24 em recursos, sendo R\$			

6.368.203,69 rateados em forma de abono entres os professores e o restante executado com a remuneração ordinária de profissionais da educação, reforma de escolas, compra de livros e outros. O pagamento dos abonos é posterior à emissão do acórdão 1824/2017.

Evidências

- Cópia dos extratos da conta 5247-7 (peças 535, p. 1-18 e 48; 536, p. 1-16; Peça 812, p. 82-116);
- Cópia dos extratos da conta 5248-5 (peças 535, p. 19-47 e 35; 536, p. 17-34; Peça 812, p. 117-163).

Município de Graça/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	CEF	1421	13167.024-0
	Banco do	3925-X	20.943-0 (40%)
	Brasil	3925-X	20.944-9 (60%)

Situação encontrada

De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 95/2018, de 21/9/2018, o prefeito municipal de Graça/CE, Sr. Augusto Brito, “os recursos advindos do Precatório do Fundef foram movimentados através das contas 167.024-0 (conta mãe da União Precatório), 20.943.0 (FUNDEB 40%) e 20.944.9 (FUNDEB 60%)”, conforme cópia dos extratos anexados à correspondência. Além disso, o município informa que não houve utilização de recursos em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Evidências

- Ofício 95/2018, de 21/9/2018 (peças 200 e 201, p. 1-5);
- Extratos da conta 20.943-0 (peças 202; 203, p. 1-52 e 55-63 e 204, p. 1-52);
- Extratos da conta 13167.024-0 (peça 203, p. 53-54);
- Extratos da conta 20.944-9 (peças 203, p. 64-68 e 204, p. 53-85).

Município de Guaraciaba do Norte/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do	2093-1	3.711-7
	Brasil	2093-1	6.918-3 (40%)
		2093-1	3.688-9 (40%)

Situação encontrada

De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 75/2018, de 17/9/2018, o procurador adjunto de Guaraciaba do Norte/CE, Sr. Sharlys Michel de Sousa Lima Aguiar, informa que não houve utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundef em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Evidências

- Ofício 75/2018, de 17/9/2018 (peça 176, p. 1-2);
- Extratos da conta 6.918-3 (peça 179);
- Despesas dos recursos do precatório Fundef 40% em 2017 da conta 6.918-3 (peça 186);
- Extratos da conta 3.688-9 e documentos de despesa (peça 187);
- Despesas dos recursos do precatório Fundef 40% em 2017 da conta 3.688-9 (peça 188);
- Extratos da conta 6.918-3 (peça 740, p. 1-30).

Município de Guaramiranga/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	CEF	1111	006.00071.021-6 (60%)
Educação	CEF	1111	006.00071.022-4 (40%)

Situação encontrada

Em sua resposta à diligência promovida nos autos, o município informa que os recursos oriundos do precatório do Fundef relativo ao município não foram utilizados. Os recursos

permanecem aplicados em produtos financeiros da Caixa em duas contas específicas criadas para as parcelas de 60 e 40% dos recursos.

Evidências

- Ofício 226/2018, de 27/9/2018 (peça 815, p. 1);
- Extratos bancários das contas 006.00071.022-4 (40%) e 78.000-6 (40%) (peça 816);
- Extratos bancários das contas 006.00071.021-6 (60%) e 77.000-0 (60%) (peça 817);

Município de Iracema /CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	1074-X	21.423-X
	CEF	0749	71.001-8

Situação encontrada

De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 95/2018, de 1/8/2018, o Prefeito, Sr. José Juarez Diógenes Tavares, informa que a conta do Banco do Brasil 21.423-X foi utilizada especificamente para movimentação dos recursos oriundos dos Precatórios do Fundef. Entretanto, o exame da documentação enviada permitiu a identificação de Extratos Fundo de Investimento da conta CEF 71001-8, da agência 0749, relativas aos meses de março e abril de 2017.

Importante frisar-se que embora as informações prestadas pela Advocacia Geral da União (AGU) indiquem pagamento de R\$ 5.595.728,70, em 30/11/2016, as informações constantes dos extratos bancários da conta BB 21.423-X, enviados pelo município, apresentam uma TED-crédito em conta, no montante de R\$ 4.991.595,65, do dia 27/04/2017, que coincide com o valor resgatado na mesma data da conta CEF 006.00071001-8.

Evidências

- Ofício 095/2018, de 01/8/2018 (peça 83);
- Extratos bancários da conta 21.423-X (peças 158, p. 7-90 e peça 160, p. 2-3; 8-10, dentre outros que estão junto ao processo de pagamento);
- Extratos bancários da conta 71.001-8 (peça 160, p. 1; 4-7; 11-12, dentre outros que estão junto ao processo de pagamento).

Município de Itaiçaba/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	3966-7	12.147-9 (FUNDEF)
			1.265-3 (40%)
			1.264-5 (60%)

Situação encontrada

De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 18.10.03.002, de 3/10/2018, o prefeito encaminha extratos de contas específicas utilizadas para movimentar os recursos. Da análise dos documentos de despesas, verificou-se que foram utilizadas contas específicas para as parcelas de 40% e 60%. Em virtude do gestor não ter encaminhado os extratos de todas as contas correntes utilizadas, referenciou-se como evidência amostra de comprovante bancário constante de processo de pagamento da prefeitura.

Evidências

- Ofício 18.10.03.002, de 3/10/2018 (peça 307);
- Cópia de extratos da conta 12.147-9 (peça 308);
- Cópia de comprovante bancário de despesa realizada na conta 1.265-3 (peça 310, p. 175);
- Cópia de comprovante bancário de despesa realizada na conta 1.264-5 (peça 310, p. 409).

Município de Itapajé/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta-Corrente
Educação	Brasil	852	16.526-3 (Fundeb 60%)



Situação encontrada			
De acordo com o Ofício s/n, de 14/08/2018, a empresa ATM – Assessoria Técnica Municipal S/S, em resposta ao Ofício 1356/2008 – TCU/SECEX-CE, não se pronuncia sobre a questão.			
Esta Unidade Técnica constatou nos extratos bancários da conta 16.526-3 PMI – FUNDEB 60 do Banco do Brasil crédito recebido em 12/12/2016 no valor (R\$ 30.033.855,40) tendo como histórico “Resgate Depósito Judicial”. Ademais, não há identificação que tenha sido creditado pela Justiça Federal. Nesta mesma data ocorreu a aplicação do valor em Fundo de Investimento, importando o saldo até o dia 14/08/2018 nesta conta a quantia de (R\$ 32.352.545,02).			
Evidências			
- Ofício 108/2018, de 14/08/2018 (peça 91, p. 3); - Ofício s/n, de 14/08/2018 (peça 91, p. 48); - Extratos bancários da conta 16.526-3 (peça 91, p. 6-47; 49-86).			
Município de Itapiúna/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta-Corrente
Educação	CEF	0011	71.019-4 (Fundef 60%)
			71.020-8 (Fundef 40%)
Situação encontrada			
Conforme os esclarecimentos prestados por meio do Ofício s/n, de 11/9/2018, o Prefeito Municipal de Itapiúna/CE, Sr. Francisco Dário de Oliveira Coelho, informa o envio dos extratos das contas bancárias 71.019-4 (Fundef 60%) e 71.020-8 (Fundef 40%), ambas da Caixa Econômica Federal, onde foram recebidos os valores a título de precatórios do Fundef.			
Esta Unidade Técnica constatou, mediante exame dos extratos bancários encaminhados, créditos recebidos em 1/8/2017 nos valores (R\$ 12.424.555,94 e R\$ 8.283.037,30), respectivamente, importando o montante de (R\$ 20.707.593,24). Não há identificação de que esse valor tenha sido creditado pela Justiça Federal. Nesta mesma data ocorreu a aplicação dos valores em Fundo de Investimento, importando os saldos aplicados até o dia 13/9/2018, nas referidas contas, as quantias de R\$ 12.676.490,47 e R\$ 4.062.439,39, respectivamente, atingindo o montante de R\$ 16.738.929,86.			
Na mesma correspondência, o Sr. Prefeito informa que, com relação a despesas com o pagamento dos professores, “existe demanda judicial pendente de resolução na comarca do município”. Daí se explica a não utilização da parcela de 60% dos recursos do precatório que coube ao município.			
Com relação à parcela de 40%, o município encaminha cópia do processo licitatório para a reforma de unidades escolares. Encaminha também a documentação contábil e financeira relativa à despesa realizada com essa parcela. Do exame dessa documentação, não se encontrou maiores indícios de que os recursos não foram aplicados na finalidade educação.			
Conclui-se que o município movimentou os recursos do precatório em conta específica, limitando-se à área educacional.			
Evidências			
- Ofício s/n, de 11/09/2018 (peça 151); - Cópia dos extratos bancários da conta 71.019-4 (peça 746); - Cópia dos extratos bancários da conta 71.020-8 (peça 747).			
Município de Juazeiro do Norte/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	0433-2	71.026-1 (Professores)
			71.027-X (Advogados)
			71.029-6 (Outros Fins)
			71.028-8 (IRRF)



Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 362/2018, de 11/10/2018, o procurador geral do município de Juazeiro do Norte/CE, Sr. Francisco Adailton de Oliveira Filho, informa que não houve utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundef em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Além disso, os recursos foram movimentados em contas específicas.			
Evidências			
- Ofício 362, de 11/10/2018 (peça 523, p. 1-2); - Cópia de extratos das contas 71.026-1 e 71.027-X (peça 740, p. 31-72); - Cópia dos extratos das contas 71.029-6 e 71.028-8 (peça 740, p. 73-119).			
Município de Maracanaú/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Contas judiciais	CEF	1421	91.333.840-3
	CEF	1421	91.436.596-0
Educação	CEF	1961	71.008-0
	Banco do Brasil	3302	71.150-0
Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 71/2018, de 30/7/2018, o Prefeito, Sr. Firmo Camurça, o município recebeu os recursos do precatório em duas parcelas, a primeira depositada em dezembro de 2014, no valor de R\$ 44.872.407,43, e a segunda em dezembro de 2015, no valor de R\$ 3.271.190,77, ambas em contas judiciais abertas na Caixa Econômica Federal. Este último valor foi cancelado pela Justiça em 3/1/2018, juntamente com o produto das aplicações financeiras efetuadas, totalizando R\$ 3.855.601,85, revertidos ao Tesouro Nacional.			
Quanto à primeira parcela, apenas a quantia de R\$ 20.872.044,72 e mais resultado das aplicações foi levantada através de alvará em 22/11/2016 e repassada ao município (R\$ 24.237.386,11). O restante, somado ao produto das aplicações, totalizando R\$ 30.517.691,47, foi também objeto de cancelamento e reversão ao Tesouro, em 5/2/2018, com base na Lei 13.463/2017.			
A quantia de R\$ 24.237.386,11 liberada ao município foi depositada na conta 71.008-00 da Caixa, aberta pelo próprio ente. Dali foram transferidas as parcelas de R\$ 13.000.000,00 e R\$ 11.619.498,00 para a conta do BB 71.150-0, em 2016 e 2017, respectivamente, além de terem sido realizados gastos no valor total de R\$ 17.735,92.			
Na conta 71.008-0, foram realizados gastos totalizando R\$ 11.693.982,97 em 2016 e R\$ 12.940.545,87 em 2017. A quantia de R\$ 1.048.000,00 foi transferida para a conta 71.047-1 da CEF para fazer frente à 2ª parcela do 13º relativa à folha do Fundeb. Após complementação dos gastos com recursos próprios, essa conta apresentava saldo de R\$ 7.651,07 em 30/6/2018.			
Dessa forma, a quase totalidade dos recursos recebidos a título de precatório do Fundef foram movimentados na conta 71.008-0 do Banco do Brasil, totalizando R\$ 25.634.818,45 de pagamentos realizados pela Secretaria de Educação e pelo Fundo de Educação do município, configurando a situação de movimentação em conta específica. Ademais, compulsando os diários de movimento bancário da referida conta, não se constata a ocorrência de pagamentos fora da finalidade educação.			
Evidências			
- Ofício 071/2018, de 30/07/2018 (peça 21); - Cópia de extratos da conta 71.008-0 (peça 822, p. 1-70; peça 823, p. 1-17) - Cópia de extratos da conta 71.150-0 (peça 823, p. 18-70; peça 824, p. 1-13);			

- Cópia de extratos da conta 91.333.840-3 (peça 824, p 14-70; peça 825, p. 1-21); - Cópia de extratos da conta 91.436.596-0 (peça 825, p. 22-74).			
Município de Pacujá/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	4381-8	6.367-3 (40%)
		4381-8	6.366-5 (60%)
		4381-8	8.562-6 (Precatório Fundeb)
		4381-8	33.180-5 (QSE)
		4381-8	7.524-8 (FME Repasse)
Situação encontrada			
Analisando a documentação encaminhada pelo Ofício s/nº, de 20/8/2018, verifica-se que não houve utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundef em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. O município encaminhou apenas o extrato da conta 8.562-6. As demais contas foram identificadas nos processos de pagamento em que consta o comprovante de pagamento.			
Evidências			
- Ofício s/nº, de 20/8/2018, da Prefeitura de Pacujá (peça 92); - Comprovante de transferência bancária de pagamento a fornecedor que utiliza a conta 6.367-3 (peça 745, p. 1); - Comprovante de transferência bancária de pagamento a fornecedor que utiliza a conta 6.366-5 (peça 745, p. 2); - Comprovante de transferência bancária de pagamento de transporte escolar que utiliza a conta 6.366-5 (peça 745, p. 3); e - Comprovante de transferência bancária para pagamento de folha que utiliza a conta 6.366-5 (peça 745, p. 4);			
Município de Paracuru/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	2391-4	26.318-4 (40%)
		2391-4	263.180-6 (60%)
Situação encontrada			
De acordo com a documentação remetida pelo município, os recursos foram movimentados em duas contas, para as parcelas de 60% e 40%. Verifica-se que se trata de contas específicas, não havendo, portanto, utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundef em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.			
Evidências			
- Ofício s/nº, de 18/10/2018 (peça 520); - Cópia dos extratos da conta 26.318-4 (peças 513-514); - Cópia dos extratos da conta 263.180-6 (peças 515-516).			
Município de Paramoti/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
	CEF	0746	006.00000353-6
Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 170/2018, de 25/10/2018, o prefeito municipal de Paramoti/CE, Sr. Eduardo Feijó Santos, informa que a utilização dos recursos do precatório por parte daquela municipalidade foi efetivada nos moldes da Lei 11.494/2007, sendo 60% para pagamento dos professores que se encontravam efetivamente em exercício no período compreendido entre dezembro de 1999 e dezembro de 2006, e os outros 40% investidos exclusivamente na área da educação em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para educação básica pública nos termos da revogada lei 9.394/1996 e art. 21 da Lei			

11.494/2007.			
Evidências			
- Ofício 170, de 25/10/2018 (peça 629); - Cópia dos extratos da conta 006.00000353-6 (peça 631).			
Município de Piquet Carneiro/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Justiça Federal	Banco do Brasil	3234	3800101241954
Situação encontrada			
De acordo com informações prestadas pelo município em sua resposta à diligência promovida nos autos (Ofício 029, de 19/9/2018), “não foram realizadas despesas à conta destes recursos”. O município não informa os motivos do bloqueio. Porém, de acordo com o extrato da conta judicial 3800101241954 do Banco do Brasil, Ag. 3234, enviada em anexo ao ofício, os recursos ainda estão em conta à disposição da Justiça, montando, em 30/8/2018, ao valor total de R\$ 10.389.594,08.			
Evidências			
- Ofício 029, de 19/9/2018 (peça 302); - Cópia do extrato da conta 3800101241954 (peça 302, p. 2).			
Município de Porteiras/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	CEF	0744	71.071-1
Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 188/2018, de 24/10/2018, o prefeito municipal de Porteiras/CE, Sr. Fábio Pinheiro Cardoso, informa que a Conta bancária foi aberta com o propósito de recebimento dos valores do precatório do FUNDEF; mas, em razão do não crédito dos valores em favor do município de Porteiras, por meio da Justiça Federal, não houve qualquer tipo de movimentação financeira apta a gerar extrato bancário; Assim, como não houve, até então, a liberação dos valores do precatório do FUNDEF em favor do ente público, não houve a aplicação dos recursos a justificar uma possível prestação de contas.			
Evidências			
- Ofício 188, de 22/10/2018 (peça 628).			
Município de Potengi/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	2493-7	8.673-8 (proc. 58810-36.2010401)
			76.071-4 (município)
			5.086-5 (EDUC 10 P CENTO)
Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 14.09.001/2018, de 14/9/2018, a prefeita municipal de Potengi/CE, Sr. Antônio Alizandra Gomes dos Santos Rodrigues, informa que não houve utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundef em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. A planilha financeira encaminhada mostra que os recursos do precatório foram depositados na conta 8.673-8, havendo o pagamento da folha dos professores. Posteriormente os recursos foram transferidos para a conta 76.071-4 pela qual foram feitos diversos pagamentos típicos da parcela de 40%. No entanto, registrou-se pagamento efetuados pela conta 5.086-5, para a qual não houve transferência dos recursos do precatório.			



Evidências			
- Ofício 14.09.001, de 14/9/2018 (peça 212) - Planilha financeira e extratos da conta 8.673-8 (peça 745, p. 7/45); - Comprovante de transferência bancária para pagamento de fornecedor que utiliza a conta 76.071-4 (peça 745, p. 5); - Comprovante de transferência bancária para pagamento de prestador de serviços (conserto de ônibus) que utiliza a conta 5.086-5 (peça 745, p. 6)			
Município de São Benedito/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	2606-9	7569-8 (Fundeb 40%)
		2606-9	7570-1 (Fundeb 60%)
Situação encontrada			
Conforme extratos enviados, os recursos que ingressaram nas contas a título de depósito judicial, R\$ 21.478.926,29, correspondem a 74,4% do valor que consta nos dados fornecidos pela SecexEducação como recebido pelo município, R\$ 38.556.809,51. Os extratos referentes à conta 7569-8 (40%) apontam entrada de R\$ 16.156.181,20, referentes a resgate de depósito judicial, diversas outras entradas no montante de R\$ 12.536.108,25, e saídas de R\$ 28.971.555,87, com saldo residual de R\$ 10,11 em ago/2018. Os extratos enviados indicam que não se trata de conta específica, mas das contas do FUNDEB. Os extratos referentes à conta 7570-1 (60%) apontam entrada de R\$ 5.322.745,09 referentes a resgate de depósito judicial, diversas outras entradas no montante de R\$ 10.464.247,73, e saídas de R\$ 15.806.257,78, com saldo residual de R\$ 3.010,44 em ago/2018. Os extratos enviados indicam que não se trata de conta específica, mas das contas do FUNDEB. Os documentos enviados e os dados do sistema SIM indicam que os recursos das contas não foram aplicados em destinação alheia à educação. Por se tratar das contas do Fundeb, não foi possível distinguir exatamente onde foram aplicados os valores referentes aos precatórios, mas foram identificados pagamentos de pelo menos R\$ 10,7 milhões referentes a rateios entre os servidores. O pagamento dos abonos é posterior à emissão do acórdão 1824/2017.			
Evidências			
- Ofício 204/2018, de 17/8/2018 (peça 175, p. 1-2); - Cópia dos extratos da conta 7569-8 (Peça 826, p. 6, 8, 12-15, 23, 25-26, 29-34); - Cópia dos extratos da conta 7570-1 (Peça 826, p. 2, 7, 16-17, 19, 24, 35-36).			
Município de Santana do Cariri/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	2597-6	5.668-5 (Precatório 1)
		2597-6	5.669-3 (Precatório 2)
Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 910001/2018, de 18/10/2018, o procurador geral do município de Santana do Cariri/CE, Sr. Sangiorgy de Oliveira Costa Ribeiro, informa que não houve utilização de recursos oriundos de precatórios do Fundef em áreas estranhas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Foram encaminhados extratos de duas contas, que movimentaram recursos exclusivamente de precatórios. Na primeira conta (5.668-5) foram movimentados recursos totalizando R\$ 3.839.733,68, em 2017 e 2018 (a maior despesa é previdenciária). Na outra conta, foram movimentados R\$ 5.916.170,70 nos dois exercícios. Quase toda essa quantia foi gasta com duas			

folhas de pagamento. O valor original do precatório foi de R\$ 21.265.600,00.			
Evidências			
- Ofício 0910001, de 18/10/2018 (peça 529); - Cópia dos extratos contábil e bancário da conta 5.668-5 (peças 399-400); - Cópia dos extratos contábil e bancário da conta 5.669-3 (peça 411-412).			
Município de Tianguá/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
-	-	-	-
Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 245/2018, de 16/10/2018, o procurador geral de Tianguá/CE, Sr. Rodrigo Ramos Freire de Castro, informa que até a presente data os recursos não foram recebidos pelo Município de Tianguá. Apesar do trânsito em julgado da ação que assegura o recebimento das verbas, ainda tramita ação de cumprimento de sentença para efetivar o recebimento dos valores. Sendo assim, a verba não foi recebida ainda, razão pela qual não houve nenhuma despesa a ser saldada com os referidos recursos.			
Evidências			
- Ofício 245, de 16/10/2018 (peça 532).			
Município de Ubajara/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	532-0	14.367-7
Situação encontrada			
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 29.08.01/2018/2018, de 29/8/2018, o prefeito municipal de Ubajara/CE, Sr. Renê de Almeida Vasconcelos, informa que não houve nenhum pagamento com recursos dos precatórios do Fundef, portanto, não houve movimentação contábil, financeira ou patrimonial.			
Evidências			
- Ofício 29.08.01, de 29/8/2018 (peça 323, p. 2-5).			
Município de Umirim/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	4162-9	11.474-X (40%)
		4162-9	11.470-7 (60%)
Situação encontrada			
Conforme extratos enviados, os recursos que ingressaram nas contas, totalizando R\$ 18.889.762,38, correspondem a 98% do valor que consta nos dados fornecidos pela SecexEducação como recebido pelo município R\$ 19.416.003,73. Os extratos referentes à conta 11474-X (40%) apontam entradas de R\$ 7.176.727,25 referentes a transferências eletrônicas e saídas de R\$ 7.252.762,31, com saldo residual de R\$ 199,82 em ago/2018. Os extratos enviados indicam que se trata de conta específica. Os extratos referentes à conta 11470-7 (60%) apontam entradas de R\$ 11.713.035,13 referentes a transferências eletrônicas e saídas de R\$ 12.156.664,23, sem saldo residual em ago/2018. Os extratos enviados indicam que se trata de conta específica. Os dados do sistema SIM indicam que os recursos não foram aplicados em destinação alheia à educação, apontando a execução de R\$ 18.434.525,85, sendo R\$ 12.108.369,95 rateados em forma de abono entres os professores e o restante empregado na remuneração ordinária de profissionais da educação, reformas de escolas, aquisição de livros, materiais de consumo, materiais permanentes e outros. O pagamento dos abonos é posterior à emissão do acórdão 1824/2017.			
Evidências			

- Ofício 135, de 30/8/2018 (peça 138);
- Cópia dos extratos da conta 11.474-X (Peça 812, p. 40-81);
- Cópia dos extratos da conta 11.470-7 (Peça 812, p. 1-39).

III.2. Situação encontrada quanto à realização de gastos fora da finalidade educação (Questão de Auditoria 2)

41. No que diz respeito à **questão 2** da matriz de planejamento, que trata da aplicação de recursos oriundos dos precatórios do Fundef em finalidades diversas das estritamente autorizadas por lei, considera-se que a tabela elaborada acima já contempla as informações adicionais que demonstram a situação dos municípios que não destinaram recursos do Fundef para outras secretarias municipais, além da Secretaria de Educação, para aplicação em ações não caracterizadas como Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, tendo em vista a similaridade entre as duas primeiras questões de auditoria. A discussão de todos os casos em que houve gastos em áreas alheias à educação será feita dentro do achado específico para essa questão.

III.3. Situação encontrada quanto ao pagamento de honorários advocatícios com recursos do Fundef (Questão de Auditoria 3)

42. Relativamente ao pagamento de honorários advocatícios, que é objeto da Questão de Auditoria 3, a equipe encontrou quatro situações típicas conforme explicado na sequência. Ressalte-se desde logo, no entanto, que em boa parte dos casos em que não houve pagamento de honorários com recursos do Fundef, tal situação pode se alterar em curto espaço de tempo uma vez que os recursos previstos nos precatórios já foram liberados pelo Tesouro e encontram-se apenas bloqueados judicialmente, em razão de alguma questão pendente de solução, podendo o bloqueio ser levantado tão logo tais questões sejam resolvidas.

43. Para uma compreensão mais geral da situação encontrada pela equipe, o quadro abaixo resume a situação de cada município em relação à destinação de verbas do Fundef para pagamentos de honorários advocatícios:

SITUAÇÃO	DESCRIÇÃO	MUNICÍPIOS
1	Houve destinação de valores do Fundef, por meio de destaque nos precatórios, para pagamentos de honorários advocatícios, mas há indicativos de que esses valores estão bloqueados judicialmente (11 municípios)	Aratuba
		Guaramirang
		a
		Catarina
		Campos Sales
		Itapiúna
		Juazeiro do Norte
		Paracuru
		Santana do Cariri
		São Benedito
2	Não houve destinação de valores do Fundef para pagamentos de honorários advocatícios (9 municípios)	Tianguá
		Umirim
		Altaneira
		Araripe
		Baixio
		Barbalha

		Brejo Santo
		Cedro
		Fortaleza
		Iracema
		Porteiras
3	Houve destinação de valores do Fundef, por meio de destaque nos precatórios, para pagamentos de honorários advocatícios (21 municípios)	Acopiara
		Aracati
		Apuiarés
		Camocim
		Canindé
		Caridade
		Eusébio
		Fortim
		Forquilha
		Icapuí
		Itaiçaba
		Itaitinga
		Itapajé
		Graça
		Guaraciaba do Norte
		Horizonte
		Maracanaú
		Pacujá
		Paramoti
		Piquet Carneiro
		Ubajara
4	Ausência de evidências suficientes para caracterizar a situação (2 municípios)	Potengi
		Quixeré

44. A situação encontrada nos municípios enquadrados nas situações 1, 2 e 4 descritas no quadro acima é apresentada no quadro a seguir, a título de informações adicionais, tendo em vista que, nesses casos, não se configurou a irregularidade relativa ao pagamento de honorários advocatícios com recursos dos precatórios, embora no que tange à situação típica 1, é possível que tal pagamento aconteça, conforme já explicado. Os municípios colocados na Situação 3 serão objeto de análise no Achado IV.3 do presente relatório de auditoria:

Município/Beneficiário	Nº do Precatório	Valor Original (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data do Pagamento
Municípios de Altaneira, Araripe, Cedro, Baixio, Barbalha e Brejo Santo				
Consta na Ação de Cumprimento de Sentença 0021946-60.2004.4.05.8100 que, em 6/6/2016, o Juiz indeferiu o pedido de destacamento de parcela da condenação das verbas do FUNDEF/FUNDEB para o pagamento de honorários contratuais e eventuais cessões de crédito				

para a Aprece, bem como determinou a expedição dos requisitórios de pagamento aos Municípios de Altaneira/CE (R\$ 6.430.377,38); Araripe/CE (R\$ 22.879.302,87); Baixo/CE (R\$ 5.473.669,62); Barbalha/CE (R\$ 38.516.842,01); Brejo Santo (R\$ 37.300.101,72) e Cedro/CE (R\$ 20.200.688,67), que são a seguir discriminados (Peça 836, p. 9/18):

Altaneira	2016.81.02.016.000079	6.430.377,30	6.693.135,08	03/07/2017
Araripe	2016.81.02.016.000080	22.879.302,80	23.814.195,62	03/07/2017
Cedro	2016.81.02.016.000077	20.200.688,60	21.026.128,03	03/07/2017
Baixo	2016.81.02.016.000082	5.473.669,60	5.697.334,37	03/07/2017
Barbalha	2016.81.02.016.000081	38.516.842,01	40.090.754,03	03/07/2017
Brejo Santo	2016.81.02.016.000083	37.300.101,72	38.824.256,32	03/07/2017

Município de Brejo Santo

Na ação individual promovida pelo Município de Brejo Santo (0001081-05.2007.4.05.8102), em duplicidade em relação à ação acima, em que o município estava entre o grupo de municípios autores, o juiz extinguiu, em 12/5/2018, a execução do processo, determinando que os valores creditados em favor do município de Brejo Santo/CE e dos respectivos Advogados (Precatório 133033 – 20158102016000095) fossem integralmente devolvidos à União, bem como que esta fosse intimada para fornecer os dados necessários para a transferência dos valores que se encontram à disposição deste juízo na Caixa Econômica Federal. Ademais, condenou o Município de Brejo Santo/CE a pagar multa por litigância de má fé no importe de 10 (dez) salários mínimos em favor da União (ver cópia da Decisão à p. 1/7 da Peça 837). Os beneficiários e o valor total do precatório revertido são os seguintes:

Ferraz e Oliveira Advogados Associados	2015.81.02.016.000095		20.051.200,00	-
Henrique Carvalho Advogados			20.051.200,00	-
Lima Marinho Pontes e Vasconcelos Advogados			20.051.200,00	-
Município de Brejo Santo			20.051.200,00	-
Queiroz Cavalcanti Advocacia			20.051.200,00	-

Municípios de Paracuru, Guaramiranga, Itapiúna, Aratuba e Umirim

Os Municípios de Paracuru, Guaramiranga, Itapiúna, Aratuba e Umirim ingressaram, em grupo, com a Ação 0021947-45.2004.405.8100; nessa ação, em 23/5/2016, o Sr. Juiz determinou “o destaque da verba honorária contratual, no percentual de 20%, dos créditos devidos aos exequentes, na ocasião da expedição dos requisitórios de pagamento, observando os percentuais acordados e expressos no parágrafo nono do aditivo ao contrato firmado”. Sem embargo, em 1/6/2017, o magistrado revogou, com base em novo motivo examinado ante a petição do MPF, o destaque de honorários contratuais deferido nos precatórios expedidos e que versam sobre quantia incontroversa (ver parte final da Decisão às p. 55/56 da Peça 837). A própria Prefeitura Municipal de Guaramiranga, por meio do ofício 127/2018, de 27/9/2018, informa que os honorários

destacados em juízo encontram-se bloqueados por força de decisão judicial. Os precatórios e respectivos valores bloqueados estão indicados abaixo, por município (cópia na Peça 837, p. 105/122):

Município de Guaramiranga				
Dimas de Oliveira Costa	2016.81.00.008.000062		303.053,75	-
Thales Catunda de Castro			77.928,11	-
Francisco Carlos Machado da Ponte			25.976,04	-
Ana Gabriela Meneses Pimenta			155.856,22	-
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará			152.800,21	-
Zuellington Queiroga Freire			303.053,75	-
Município de Itapiúna				
Dimas de Oliveira Costa	2016.81.00.008.000061		1.182.794,08	-
Thales Catunda de Castro			304.147,05	-
Francisco Carlos Machado da Ponte			101.382,35	-
Ana Gabriela Meneses Pimenta			608.294,10	-
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará			596.366,76	-
Zuellington Queiroga Freire			1.182.794,08	-
Município de Paracuru				
Dimas de Oliveira Costa	2016.81.00.008.000059		1.669.869,09	-
Thales Catunda de Castro			429.394,91	-
Francisco Carlos Machado da Ponte			143.131,64	-
Ana Gabriela Meneses Pimenta			858.789,82	-
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará			841.950,80	-
Zuellington Queiroga Freire			1.669.869,09	-
Município de Umirim				
Dimas de Oliveira Costa	2016.81.00.008.000064		1.109.899,57	-
Thales Catunda de Castro			285.402,75	-
Francisco Carlos Machado da Ponte			95.134,25	-
Ana Gabriela Meneses Pimenta			570.805,49	-
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará			559.613,23	-
Zuellington Queiroga Freire			1.109.899,57	-

Município de Aratuba				
Dimas de Oliveira Costa	2016.81.00.008.000063		943.433,99	-
Thales Catunda de Castro			242.596,54	-
Francisco Carlos Machado da Ponte			80.865,52	-
Ana Gabriela Meneses Pimenta			485.193,08	-
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará			975.679,49	-
Zuellington Queiroga Freire			943.430,99	-
Municípios de Tianguá, Santana do Cariri e São Benedito				
Os Municípios de Tianguá, Apuiarés, Itaíçaba, Santana do Cariri e São Benedito, em conjunto, ingressaram em juízo com o processo de execução 0021950-97.2004.4.05.8100, que tramita na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, contra a União Federal, para fins de requerer a quantia determinada em sentença judicial proferida na fase de conhecimento, referente à complementação do Fundef.				
Conforme apurado pela equipe e explicado detalhadamente na descrição dos achados nos tópicos seguintes deste relatório, desses municípios, apenas Itaíçaba e Apuiarés tiveram os recursos de seus precatórios devidamente levantados por alvará do juízo competente desde 17/2/2017, inclusive para pagamento dos honorários contratuais dos respectivos advogados, o que não acontece com os precatórios relativos aos Municípios de Tianguá, São Benedito e Santana do Cariri, cujos recursos remanescentes considerados incontroversos encontram-se ainda bloqueados e à disposição dos Juízos da 16ª e 6ª Varas Federais e da Vara Única da Comarca de Santana do Cariri (ver explicação detalhada no item 56, a seguir, no tópico relativo aos municípios de Itaíçaba e Apuiarés).				
No quadro a seguir, são mostrados os valores que caberão a cada município e aos advogados que atuaram na ação, caso os recursos sejam desbloqueados pelos respectivos juízos. É de se notar que os recursos já depositados pelo Tesouro para pagamento aos beneficiários correspondem a 57,21% dos valores originais dos precatórios. O motivo é que, na expedição dos precatórios, foram incluídos valores não repassados do Fundef em exercícios não previstos na sentença original proferida na ação originária de conhecimento. Os valores pagos foram atualizados até 31/11/2016:				
Tianguá				
Ana Gabriela Menezes Pimenta	2015.81.00.006.000361	1.938.517,63	1.109.025,94	-
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do CE		1.900.507,48	1.087.280,33	-
Dimas de Oliveira Costa		3.769.339,83	2.156.439,32	-
Francisco Carlos Machado da Ponte		323.086,27	184.837,66	-
Thales Catunda de Castro		969.258,81	554.512,97	-
Zuellington Queiroga Freire		3.769.339,83	2.156.439,32	-
Município de Tianguá		50.680.199,45	28.994.142,11	-
Santana do Cariri				
Ana Gabriela Menezes Pimenta	2015.81.00.006.000359	589.052,12	336.996,72	-
Aprece Ass. dos Mun. e Pref.		577.502,08	330.388,94	-

do CE				
Dimas de Oliveira Costa		1.145.379,13	655.271,40	-
Francisco Carlos Machado da Ponte		98.175,35	56.166,12	-
Thales Catunda de Castro		294.526,06	168.498,36	-
Zuellington Queiroga Freire		1.145.379,13	655.271,40	-
Município de Santana do Cariri		15.400.055,54	8.810.371,77	-
São Benedito				
Ana Gabriela Menezes Pimenta	2015.81.00.006.000360	1.228.513,37	702.832,50	-
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do CE		1.204.424,87	689.051,47	-
Dimas de Oliveira Costa		2.388.776,00	1.366.618,75	-
Francisco Carlos Machado da Ponte		204.752,23	117.138,75	-
Thales Catunda de Castro		614.256,68	351.416,25	-
Zuellington Queiroga Freire		2.388.776,00	1.366.618,75	-
Município de São Benedito		32.117.996,60	18.374.705,85	-
Município de Catarina				
O Município de Catarina ingressou com a Ação 0023865-84.2004.40.5.8100; em 14/6/2016, o Sr. Juiz decidiu determinar “expedição de precatório em favor da parte autora, para pagamento do valor incontroverso, reservando-se do montante principal os honorários contratuais no percentual de 20% devidos à Aprece e aos advogados (...)” (Peça 837, p. 8); foram então expedidos 10 requisitórios (9 precatórios e 1 RPV) (Peça 837, p. 16/31), mas o único pago foi o do Município de Catarina; na consulta processual à página de precatórios do TRF-5 consta que todos os demais requisitórios foram cancelados em 15/9/2016 a pedido do Juiz da execução; os precatórios cancelados são os seguintes:				
Livia Araújo Cavalcante Mota	2016.81.06.024.000021	179.683,16		-
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará	2016.81.06.024.000020	265.541,61		-
Giordano Bruno Araújo Cavalcante Mota	2016.81.06.024.000018	196.500,79		-
Dimas de Oliveira Costa	2016.81.06.024.000017	415.130,06		-
Francisco Carlos Machado da Ponte	2016.81.06.024.000016	60.189,43		-
Ana Gabriela Meneses Pimenta	2016.81.06.024.000015	111.527,48		-
Thales Catunda de Castro	2016.81.06.024.000014	111.527,48		-
Zuellington Queiroga Freire	2016.81.06.024.000013	415.130,06		-
Município de Campos Sales				
O Município de Campos Sales requereu as diferenças do Fundef mediante a Ação 0023874-46.2004.4.05.8100. Em 9/10/2015, em sede de embargos à execução, a juíza responsável pela 16ª				

Vara Federal no Ceará determinou expedição de precatório no montante de R\$ 15.576.480,30 sem prejuízo do destaque referente aos honorários contratuais (Peça 837, p. 32/40); No entanto, posteriormente, houve o indeferimento do destaque (Peça 837, p. 41/47), tendo o juiz titular determinado a expedição de dois precatórios, um para o município autor, no valor de R\$ 15.422.257,72, e outro para os honorários sucumbenciais (Peça 837, p. 48/49).

Município de Fortaleza

O Município de Fortaleza obteve na Ação 0000588-29.2010.4.05.8100, de conhecimento, a condenação da União ao ressarcimento das diferenças do Fundef (peça 748, p. 17-28). Na Ação de Execução (0802184-10.2013.4.05.8100), o Município requereu expedição de precatório relativamente à parte incontroversa (R\$ 289.870.015,84), envolvendo honorários de sucumbência arbitrados em 1% do valor da causa, a serem distribuídos para o Fundo de Aperfeiçoamento da Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza (10%) e à Associação dos Procuradores da Administração Pública Centralizada de Fortaleza (90%), conforme fazem prova a cópia dos precatórios à peça 839, que são os únicos expedidos na Ação de Cumprimento de Sentença 0802184-10.2013.4.05.8100, que foi utilizado para a execução da sentença proferida no processo antes mencionado, conforme se pode ver pelo espelho deste último processo no sistema de precatórios do E. TRF da 5ª Região (peça 839, p. 8). Portanto, não houve expedição de precatórios para pagamento de honorários contratuais advocatícios.

Município de Iracema

Em 14/10/2014, o Juiz determinou a expedição de precatório referente à parcela incontroversa, decorrente do processo de execução 00008752820064058101 (peça 846, p. 1-13), mas unicamente quanto à parte que cabe ao Município de Iracema (R\$ 4.395.041,33). O precatório tomou o número 2015.81.01.015.000011 (peça 828, p. 92). A parte do escritório (20%) ficou condicionada ao julgamento dos embargos à execução interpostos pela AGU (o Juiz determinou também a expedição de RPV no valor de R\$ 5.120,59 referente a honorários sucumbenciais). Portanto, não houve expedição de precatórios para pagamento de honorários contratuais advocatícios.

Município de Porteiras

De acordo com a Decisão adotada em 12/9/2018 no processo 0058760-10.2010.4.01.3400, em tramitação na 21ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal, que é a mais recente proferida nos autos, o Sr. Juiz Titular da referida Vara decidiu indeferir, desde logo, o destaque dos honorários contratuais (peça 840), de forma que o pagamento dos patronos do município na causa deverá ser feito com verba própria, e não do Fundef. No processo, chegou a ser expedido precatório com a condenação principal prevendo o pagamento da quantia de R\$ 2.062.815,22 ao Município de Porteiras e honorários contratuais à razão de 23% da condenação principal aos advogados que atuaram na causa, totalizando R\$ 616.165,58 (peça 830, p. 337-338). Porém, por força do despacho à peça 830, p. 355-356, os precatórios definitivos foram expedidos sem a previsão de destaque dos honorários, direcionando-se ao município o total de R\$ 2.678.980,80 (peça 830, p. 358-369). Além disso, em sua resposta à diligência promovida nos autos, o Sr. Prefeito Municipal comunica que sequer os recursos que cabe ao município foram transferidos ao município (peça 628).

Município de Juazeiro do Norte

Na Ação de Cumprimento de Sentença 0002462-88.2006.4.05.8100, a sentença final determinou a expedição de precatório pertinente à verba pleiteada pelos autores, fazendo-se a retenção ou destaque dos honorários advocatícios (Precatório 2015.81.02.016.000090, PRC 132904). Ocorre que o Sr. Juiz do feito decidiu suspender o pagamento dos honorários em face da suspensão do seu pagamento por decisão liminar proferida em Ação Civil Pública que tramitava na Justiça Estadual - Comarca de Juazeiro do Norte/CE, no processo nº 0067035-34.2016.8.06.0112, na qual se questionava a legalidade do contrato firmado entre o escritório de advocacia que

patrocinou a causa e o ente municipal. Os advogados agravaram então dessa suspensão junto ao E. 5º TRF, que, em decisão colegiada de 8/5/2018, resolveu dar provimento ao agravo de instrumento impetrado “para determinar o regular processamento do cumprimento de sentença, com o pagamento da verba honorária advocatícia devida aos recorrentes” (cópia à Peça 828, p. 93/102). Conforme consulta à página de precatórios do 5º TRF os valores correspondentes aos honorários ainda não haviam sido depositados nas contas dos beneficiários na data deste relatório (cópia do precatório à Peça 828, p. 103).

Município de Potengi

O Município de Potengi optou por ingressar isoladamente com ação intentando as diferenças do Fundef, fazendo-o por meio da Ação 0058810-36.2010.4.01.3400, que tramita na 1ª Vara Federal de Brasília-DF.

Em consulta à página do E. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, verifica-se que o município foi beneficiado com a seguinte sentença, proferida ainda no procedimento comum, de conhecimento: “Com estes fundamentos julgo PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido para (...) condenar a União a pagar ao Autor a diferença entre o Valor Mínimo Anual por Aluno VMMA devido nos termos do art 6º e do parágrafo 1º da Lei 942496 e aquele fixado e repassado a menor até a data da extinção efetiva do FUNDEF 28/02/2007 (...). A efetivação do julgado ocorrerá por meio do regime de precatório (...). Considerando que o Autor decaiu de pequena parte do pedido, condeno a União na forma do art. 20, parágrafo 4º, do CPC a pagar verba honorária correspondente a cinco por cento do valor da condenação.

Na fase executória, apurou-se apenas, na mesma página do TRF1 que, em 26/10/2018, a Srª Juíza a quo extinguiu o processo com base no art. 924, inciso II, do CPC, “tendo em vista o fato de a obrigação ter sido satisfeita em sua integralidade”.

Os advogados que atuaram na ação são: Sylvio Cademartori Neto, Márcio Ziulkoski, Paulo Renato Nunes Sassaki e Francisco José Rodrigues Bezerra de Menezes.

A equipe não teve acesso a nenhum dos autos que tramitaram em Brasília envolvendo municípios cearenses, com o objeto em questão, de forma que não foi possível apurar se os honorários advocatícios, mesmo em percentual inferior ao usualmente praticado, foram efetivamente pagos. Também não foi possível verificar a forma como se processou a contratação dos advogados citados. Tendo em vista a baixa materialidade dos recursos, propõe-se o não prosseguimento do feito com relação ao município em foco, ressaltando-se a possibilidade do Tribunal reexaminar o caso em face de possíveis irregularidades relacionadas à gestão dos recursos.

Município de Quixeré

Conforme os esclarecimentos prestados por meio do Ofício s/nº, de 28/7/2018 (peça 53), em resposta ao Ofício 1.379/2018-TCU/SECEX-CE, o Procurador Geral do Município, Sr. Tiago Recis de Melo Alves, informa “que não houve pagamento por parte do Município de Quixeré-CE ao escritório contratado no processo de nº 0058796-52.2010.4.01.3400, pois o próprio judiciário realizou o destaque de honorários ao escritório e dos valores devidos ao Município de Quixeré-CE em conta bancária informada pelo ora oficiado”. A referida autoridade, no entanto, deixou de encaminhar a cópia do referido processo ou, ao menos, da sentença exarada nos autos, não sendo possível comprovar a informação prestada.

A equipe não dispõe de evidências sólidas de que tenha havido pagamento de verbas honorárias aos advogados que atuaram no processo. A planilha encaminhada pela SecexEducação à equipe, como subsídio aos trabalhos, informa a existência de pagamento por meio de precatório apenas ao município e não aos advogados. Em consulta à página do E. TRF da 1ª Região, constatou-se que consta da relação de precatórios pagos o Precatório 0088445-21.2016.4.01.9198, referente ao processo acima. É o mesmo informado pela SecexEducação, com apenas um beneficiário que é o ente municipal. Não há precatórios vinculados ao processo nos anos de 2018 e 2019. Portanto, é bastante provável que não tenha havido pagamento de honorários contratuais no processo em

referência, mas apenas sucumbenciais (espelhos do precatório e do processo retirados da página do TRF-1 à peça 846, p. 99-102).

Em face desses elementos a equipe deixa de incluir o município no achado correspondente ao pagamento de honorários.

III.4. Situação encontrada quanto ao pagamento ao magistério com recursos do Fundef (Questão de Auditoria 4)

45. Finalmente, no que se refere à **questão 4**, que trata da utilização dos recursos recebidos pelos municípios, em virtude dos precatórios do Fundef, para pagamentos de remuneração de profissionais da educação básica, relaciona-se na tabela a seguir os municípios onde não houve a realização de pagamentos, a qualquer título, aos profissionais da educação básica com recursos provenientes dos precatórios do Fundef (os casos em que houve pagamento aos professores serão discutidos em tópico de achado específico):

Município	Situação Encontrada
Altaneira	De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 103/2018, de 2/8/2018 (peça 226), o prefeito municipal de Altaneira/CE, Sr. Francisco Dariomar Rodrigues Soares, informa que aquela gestão decidiu não utilizar os recursos na forma do art. 22 da Lei 11.494/2017, estado os 60% dos recursos depositados em conta bancária, em razão da orientação do TCU e do FNDE, bem como a ação judicial que corre na Comarca de Altaneira, onde os professores ativos e aposentados pleiteiam os valores a título de remuneração, abono, passivos trabalhistas, etc.
Araripe	De acordo com as informações encaminhadas pelo município em resposta à diligência promovida nos autos (peça 156), os recursos recebidos do Precatório 145836-CE (deduzidos os 20% referentes aos honorários dos advogados que atuaram na causa) foram depositados nas contas 71013-9 (Precatório 40%) e 71015-5 (Precatório 60%). Afirma o município que vem aplicando os recursos exclusivamente na “promoção e desenvolvimento da educação do Município de Araripe, nos termos do que determina o art. 21 da Lei nº 11.494/2007 (...) conforme restou determinado pelo TCU no Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário”.
Cedro	De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 208/2018, de 21/9/2018, o Procurador Municipal de Cedro/CE, Sr. Ítalo Roberto Tavares do Nascimento, informa que a conta relativa à 60% dos recursos não foi movimentada, em razão de do município estar aguardando decisão judicial relativa à aplicação dos recursos, bem como por determinação do Tribunal de Contas da União.
Fortaleza	De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 439/2018, de 21/9/2018, o Procurador Geral de Fortaleza/CE, Sr. José Leite Jucá Filho, informa que o município de Fortaleza/CE recebeu indenização, ainda em 2015, paga pela União, decorrente de execução de sentença objeto do Processo 0802184-10.2013.4.05.8100. Assim, houve a livre aplicação dos recursos pelo município de Fortaleza/CE nas diversas áreas de sua competência, não somente em educação.
Guaramiranga	De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício 226/2018, de 27/9/2018, a prefeita municipal de Guaramiranga/CE, Sra. Roberlândia Ferreira Castelo Branco, informa que ainda não houve movimentação contábil, financeira e patrimonial com os referidos recursos, bem como não existe acordo firmado com as entidades representativas de profissionais do magistério.
Baixio	Destacamos que o Município de Baixio realizou despesas com folha de pagamento a título de remuneração e contribuições previdenciárias, na forma do disposto no art. 22 da Lei Federal 11.494/2007, de 20 de junho de 2007. Destarte,

	apresentamos a documentação comprobatória pertinente à execução orçamentária e financeira, com as necessárias informações pertinentes aos beneficiários, critérios, etc. Entretanto, não houve a utilização de recursos do precatório do Fundef com a concessão de abono, rateio ou qualquer outra forma de distribuição dos referidos recursos com os servidores municipais, como também não houve pagamento de passivos trabalhistas, mas tão somente a remuneração mensal dos profissionais da educação, portanto, aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (cf. resposta do Município à peça 305 do TC-022.861/2018-1).
Brejo Santo	Em sua resposta a diligência realizada no TC-013.179/2017-9 (peça 42), o Sr. Procurador Jurídico do município informa que os recursos recebidos através do Precatório 2016.81.02.016.000083, expedido no processo 0021946620044058100, foram bloqueados parcialmente, por força de decisão judicial exarada no referido processo. Informa que algumas despesas foram realizadas, mas o acordo com os professores encontra-se pendente de homologação por parte do juízo federal responsável por aquele processo.
Camocim	O Procurador Jurídico do município informa, em sua resposta à diligência realizada neste processo (peça 154) que, após a expedição do Precatório 138658 em favor do município, a Apeoc entrou com uma Ação Civil Pública (processo 0800418.05.2016.4.05.8103) pleiteando vinculação de 60% dos recursos para rateio com os professores, tendo o Juiz da 18ª Vara Federal julgado improcedente tal pedido, salientando que o município tem o poder discricionário de decidir sobre a aplicação dos recursos. A Apeoc recorreu da decisão junto ao TRF e, em processo paralelo em que buscava a concessão da tutela urgente, o Desembargador Relator bloqueou 60% dos recursos até que fosse julgada a apelação contra o Juiz a quo. Essa é a situação em que se encontra o processo.
Caridade	O município informa, em resposta para o processo TC-028.431/2016-2 (peça 56), de representação referente ao transporte escolar do município, que os recursos do precatório do Fundef que beneficiam o município encontram-se bloqueados por força de decisão judicial, não tendo sido realizado qualquer gasto com esses recursos.
Catarina	De acordo com informação prestada pelo município, em sua resposta à diligência promovida no processo (peça 133), “os recursos creditados na conta 13.700-6 (60%) estão bloqueados pela Justiça, inexistindo qualquer despesa”. O saldo dessa conta, em 31/7/2017 era de R\$ 4.791.105,91.
Eusébio	Em resposta a diligência promovida nos autos da fiscalização, o município aponta “a existência da ação nº 13036-17.2015.8.06.0075/0, em tramitação na Justiça Estadual (...), na qual foi proferida Decisão Interlocutória determinando o bloqueio judicial, no percentual de 60% (...) com o fito de assegurar o pagamento dos profissionais do Magistério”. Em anexo, o município encaminha cópia da decisão, bloqueando o saldo da conta 136-00, Ag. 4254 da Caixa, no valor de R\$ 18.651.187,59.
Aracati	De acordo com as informações prestadas pelo município na resposta à diligência promovida nos autos de auditoria (peças 283/299), os recursos do Precatório 114.006/CE, expedido no processo 0800224-45.2015.4.05.8101, tiveram a parcela de 60% destinada aos professores da rede municipal. Conforme definido pela comissão municipal criada para acompanhar os gastos, o pagamento seria feito na forma de abono, tendo sido editada a Lei Municipal 356/2017 para disciplinar os pagamentos. Anunciado o pagamento do abono, sobrevieram decisão interlocutória e, logo depois, sentença final proferidas no Mandado de Segurança

	46.2017.8.06.0035/0, em curso na 3ª Vara Estadual de Aracati, determinando o bloqueio de 12,5% da parcela de 60% para possível pagamento aos advogados dos professores. O município apresentou recurso de apelação contra citada sentença em 25/6/2018, ainda pendente de decisão. O município informa que vem recebendo diversas ordens da comarca local determinando o levantamento dos valores devidos às partes autoras em processos ali tramitando, tendo o município informado a orientação do TCU, aguardando a orientação quanto às ordens judiciais ainda pendentes.
Piquet Carneiro	De acordo com informações prestadas pelo município em sua resposta à diligência promovida nos autos (peça 302), “não foram realizadas despesas à conta destes recursos”. O município não informa os motivos do bloqueio. Porém, de acordo com o extrato da conta judicial 3800101241954 do Banco do Brasil, Ag. 3234, enviada em anexo ao ofício, os recursos ainda estão em conta à disposição da Justiça, montando, em 30/8/2018, ao valor total de R\$ 10.389.594,08.
Porteiras	Em resposta a diligência promovida nos autos da auditoria, o município informa que, “até o momento, apesar de constar determinação judicial expressa de pagamento, não houve o cumprimento do mandamento judicial pela Secretaria da 21ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal”. Portanto, nenhuma despesa foi realizada à conta dos precatórios.
Ubajara	De acordo com a resposta do município à diligência promovida nos autos da auditoria (peça 323), “não houve nenhum pagamento de pessoal, a título de abono, remuneração ou passivos trabalhistas com os recursos dos precatórios do Fundef”.
Tianguá	De acordo com informações prestadas pelo município em resposta à audiência promovida nos autos, Ocorre que, até a presente data “os recursos não foram recebidos pelo Município de Tianguá. Apesar do trânsito em julgado da ação que assegura o recebimento das verbas, ainda tramita ação de cumprimento de sentença para efetivar o recebimento dos valores”. Portanto, ainda não houve a transferência de recursos referentes ao precatório do Fundef do município aos cofres da prefeitura.

IV. Achados de auditoria

IV.1 Os recursos não foram depositados em conta específica.

46. Os municípios que movimentaram os recursos em contas não específicas, ou seja, que utilizaram contas que também continham recursos de outras fontes ou que se constituíam na conta única do tesouro municipal, são também mostrados a seguir, junto com a síntese da situação encontrada de acordo com as informações coletadas pela equipe de auditoria:

Município de Campos Sales/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	CEF	3839	71.017-1 (50%)
	CEF	3839	6.000-2
Situação encontrada			
Pelo Ofício 3171, de 18/9/2018, de resposta à diligência promovida no processo da auditoria, o Sr. Prefeito Municipal encaminhou o extrato de duas contas bancárias, indicadas acima, ambas registrando o movimento de valor equivalente a 50% do montante recebido através do precatório do Fundef que coube ao Município (valor total do precatório: R\$ 16.052.441,11). Na conta 71.017-1, 50% do valor do precatório recebido, equivalente a R\$ 8.042.214,82, foi depositado em 12/7/2018. Em setembro de 2017, restava o saldo de R\$ 163.852,24. De acordo com a documentação da despesa encaminhada, essa conta foi utilizada para o pagamento dos professores, conforme acordo celebrado com o sindicato da categoria.			
Na conta 6000-2, após o crédito, em 12/7/2017, de R\$ 8.042.214,82 correspondente a 50% do valor do			

precatório, ocorreram débitos no total de R\$ 5.254.713,61.
Dessa forma, pode-se concluir que os recursos do precatório foram movimentados nas duas contas específicas que a prefeitura declara ter aberto para os referidos recursos, não cabendo a adoção de medidas adicionais por este Tribunal.

Evidências

- Resposta à diligência; Ofício 3171/2018, de 18/9/2018 (peça 189);
- Cópia dos extratos da conta 6.000-2 (peça 190);
- Cópia dos extratos da conta 71.011-7 (peça 191).

Município de Eusébio/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	3589-0	1141-X
	CEF	4254-4	64-9
Saúde	CEF	4254-4	84-3
Governo e Desenvolvimento da Gestão	Banco do Brasil	3589-0	193.000-1
	CEF	4254-4	63-0
Segurança Pública e Cidadania	Banco do Brasil	3589-0	196.000-8
	CEF	4254-4	63-0
Apoio ao Gabinete	CEF	4254-4	61-4
Desenvolvimento Social	CEF	4254-4	76-2
	Banco do Brasil	3589-0	27.849-1
Cultura e Turismo	CEF	4254-4	59-2
	CEF	4254-4	56-8
Obras e Serviços Públicos	Banco do Brasil	3589-0	194.000-7
Autarquia Municipal de Trânsito	CEF	4254-4	73-8
Esporte e Juventude	CEF	4254-4	58-4
Finanças e Planejamento	CEF	4254-4	45-2

Situação encontrada

Inicialmente, por meio do Ofício 111, de 27/8/2018, firmado pela Procuradoria Geral do Município, informou-se que “Todos os valores advindos do pagamento de Precatório, provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do FUNDEF, foram recolhidos em conta específica, observando a sua natureza e finalidade”. Posteriormente, pelo Ofício 124, de 17/9/2018, a Procuradoria municipal encaminha cópia dos extratos bancários da conta 136-0. Op. 6, agência 4254, da Caixa Econômica Federal. Em seguida, através do Ofício 133/2018, foi encaminhada cópia da documentação da despesa relacionada à Secretaria de Educação, ano de 2017, com utilização dos recursos do precatório. Por fim, pelo Ofício 138, de 30/10/2018, o procurador geral informa que houve emprego de quantias advindas do precatório expedido para o município nas Secretarias de Educação, Saúde, Segurança Pública e Cidadania, Desenvolvimento Social, Finanças e Planejamento, Cultura e Turismo, Esporte e Juventude, Governo e Desenvolvimento da Gestão, Apoio ao Gabinete, Autarquia Municipal de Trânsito e Obras e Serviços Públicos. Em vista das finalidades dadas aos recursos, não se pode dizer que eles foram movimentados em contas específicas.

No mesmo ofício, o Procurador informa que “A r. Sentença apontava, apenas, a finalidade de ressarcimento aos cofres municipais”. De fato, em decisão proferida na Ação 0021951-82.2004.4.05.8100, o Sr. Magistrado entende que os recursos em questão não se incluem como verbas específicas do Fundef, pertencendo a rubrica peculiar do orçamento geral das execuções contra a Fazenda Pública, conforme se depreende da transcrição abaixo:

O pedido de dedução da quantia devida a título de honorários advocatícios contratuais encontra amparo no art. 22, § 4º, da Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), bem como no art. 305 do Regimento Interno do TRF5.

Por outro lado, não há óbice à retenção pretendida (honorários advocatícios contratuais), porque, ainda

que a demanda judicial envolva, originalmente, verbas do FUNDEF, estas, alvo de sentença condenatória, desafiam procedimento especial para seu pagamento (precatório), exigindo dotação peculiar no orçamento, que entra no geral das execuções contra a Fazenda Pública, já não sendo paga com verba específica do FUNDEF, consoante lição da jurisprudência dominante (...).

Conjugada à decisão acima, na sentença proferida na mencionada ação, a Srª Juíza Federal Substituta refere-se expressamente à natureza indenizatória dos recursos, ao utilizar a expressão “ressarcir”, conforme segue:

Ante o exposto, e à luz dos demais princípios e regras atinentes à espécie, julgo parcialmente procedente o pedido veiculado na exordial para o só efeito de condenar a Ré, União Federal, a ressarcir aos Municípios, a título de complementação do FUNDEF, a quantia correspondente à diferença entre o valor definido conforme o critério do artigo 6º, § 1º, da Lei n.º 9.424/96 e aquele fixado em montante inferior, desde o ano de 1998, devidamente acrescido dos seus consectários legais.

Assim, apesar da movimentação dos recursos em contas não específicas e fora da destinação educação, entende-se que não cabe a realização de audiência ou citação do gestor municipal para apresentação de esclarecimentos quanto à questão, tendo em vista que é nítida a inclinação judicial pela desvinculação dos recursos em relação à sua finalidade original, expressa no próprio processo judicial que deu origem ao precatório.

Evidências

- Ofício 111, de 27/8/2018 (peça 136);
- Ofício 124, de 17/9/2018 (peça 152);
- Ofício 133, de 28/9/2018 (peça 221);
- Ofício 138, de 30/10/2018 (peça 648);
- Cópia dos extratos da conta 136-0, da Caixa Econômica Federal (peça 152, p. 2/97);
- Decisão interlocutória na Ação 0021951-82.2004.4.05.8100, de 18/6/2014 (Peça 812, p. 164);
- Sentença de mérito na mesma ação, datada de 25/7/2007 (Peça 812, 165-169).

Município de Fortaleza/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
-	-	-	-

Situação encontrada

Em sua resposta à diligência promovida nos autos, e também nos esclarecimentos encaminhados ao FNDE, o Procurador Geral do Município esclarece, por meio do Ofício 439/2018, de 21/9/2018, que a prefeitura recebeu a indenização relativa ao Fundef em 2015, conforme Ação de Execução de Sentença 0802184-10.2013.4.05.8100. Assim, houve a livre aplicação dos recursos pelo município de Fortaleza/CE, não sendo aplicados recursos de precatórios do Fundef exclusivamente na educação. Observa que referida sentença dispõe expressamente que a União foi condenada a ressarcir o Município de Fortaleza. Os recursos foram assim recebidos como ressarcimento, disponíveis para ampla utilização, sem vinculação legal a qualquer fundo específico.

O ilustre respondente passa então a demonstrar, por meio da Nota Técnica 6/2018, da Cotem/Sefin, que o município vem aplicando na educação bem mais do que os percentuais específicos previstos no antigo Fundef e atual Fundeb para gastos em remuneração do magistério (60%) e em manutenção e desenvolvimento do ensino (40%). Para tanto, o ente municipal utiliza recursos de outras fontes ou de fontes próprias. As quantias investidas vão também muito além dos valores repassados ao município à conta do Fundef, mesmo considerando os montantes que deixaram de ser repassados nos exercícios a que se refere o precatório concedido à municipalidade. A tabela a seguir demonstra todos os valores despendidos nas sub-áreas mencionadas e na educação como um todo, no período 2005 a 2017, bem como a relação percentual entre gastos realizados e receitas advindas do Fundef, computando-se na receita dos exercícios de 2005 e 2006, a que se refere o precatório recebido por Fortaleza, os montantes não pagos pela União e que foram recuperados por meio do dito precatório:

Em R\$ milhões

Ano	Receita do Fundef			Despesa em Educação			% Despesa/Receita
	Receita Efetiva do Fundef/Fundeb	Valores não Repassados	Total	Magistério	MDE	Total	
2005	126,9	81,6	208,5	187,8	61,0	248,8	119,31%
2006	152,0	85,8	237,8	236,2	76,7	312,9	131,56%
2007	201,0	0,0	201,0	283,0	92,8	375,8	187,00%
2008	279,5	0,0	279,5	341,1	104,7	445,8	159,51%
2009	309,2	0,0	309,2	373,0	134,7	507,8	164,20%
2010	339,7	0,0	339,7	398,3	157,5	555,7	163,61%
2011	439,0	0,0	439,0	464,1	205,0	669,1	152,43%
2012	429,4	0,0	429,4	556,5	182,3	738,9	172,05%
2013	444,8	0,0	444,8	597,9	204,1	802,0	180,30%
2014	470,2	0,0	470,2	643,2	226,0	869,3	184,88%
2015	555,8	0,0	555,8	742,9	245,3	988,2	177,79%
2016	649,3	0,0	649,3	832,3	238,5	1.070,9	164,92%
2017	620,8	0,0	620,8	914,9	255,6	1.170,5	188,56%

No mesmo documento, o município apresenta outra informação relevante. No exercício de 2015, em que ocorreu o crédito do valor do precatório nos cofres da municipalidade, mesmo considerando esse valor no cálculo da receita do Fundeb, o gasto com o pagamento da folha do magistério foi superior em R\$ 203.154.462 a 60% dessa receita, superando em muito o percentual mínimo exigido para destinação dos recursos desse programa aos professores. Nos exercícios seguintes, esse gasto adicional com a folha do magistério é ainda superior ao montante de 2015 (respectivamente R\$ 442,7 e R\$ 542,4 milhões em 2016 e 2017).

Mesmo sugerindo, na forma acima, que o município aplicou o percentual mínimo de 60% dos recursos do precatório na folha de pagamento do magistério, o Sr. Procurador Geral prossegue justificando a utilização desses recursos de forma não vinculada, mas diluídos na receita ordinária do município. Observa que essa forma de gestão atende ao que foi decidido em 25/2/2016 pelo extinto Tribunal de Contas dos Municípios que, em sede da Consulta 24.490/2015, considerando que o ente municipal, apesar dos repasses menores da União, conseguiu atingir os percentuais mínimos fixados na Constituição para serem gastos em educação, no período a que se refere o precatório, entendeu que os repasses propiciados pelos precatórios do Fundef apenas vêm ressarcir o município, estando a destinação desses recursos sujeita apenas à conveniência do próprio ente municipal. Na formulação do ilustre Relator que conduziu o Colegiado nesse tópico específico, a deliberação tomou a seguinte forma:

VENCIDO O

PARECER TÉCNICO SOBRE CONSULTA Nº 01/2016

EMENTA:

(...)

relator, por maioria, por entender o pleno que, precatórios devidos pela união ou estado ao município, são vinculados a respectiva fonte de origem, os valores devidos na aplicação mínima determinada pela constituição federal em educação (25%) e saúde (15%). Em caso de não haver decisão judicial em contrario.

Os precatórios têm natureza. De ressarcimento, devendo seus valores serem repassados para mesmas fontes de origem dos recursos que suportaram as despesas que o originou.

• será de livre aplicação os recursos de precatórios até o limite em que o município comprove ter aplicado valores superiores ao percentual mínimo da receita vinculada a educação (25%) e a saúde (15%).

Outra prova da natureza ressarcitória dos recursos do precatório evocada pelo Sr. Procurador Geral Municipal é o laudo pericial do Ministério Público Federal, elaborado em 8/9/2016 no âmbito de inquérito civil versando sobre a matéria, segundo o qual a prefeitura alcançou a média do valor mínimo anual por aluno naqueles exercícios. Com base em tal comprovação, prossegue a mesma autoridade, o próprio Parquet Federal arquivou o referido procedimento investigativo, considerando que, “por ser um ressarcimento do que já fora gasto”, os recursos ficam disponíveis para ampla utilização.

Por fim, menciona decisão da Sr^a Presidente do E. STF, Ministra Carmén Lúcia, adotada em 3/10/2016 em sede da Suspensão de Liminar 1050, na qual foi suspensa medida liminar adotada pelo C. TRF da 5^a Região que bloqueou, para gastos, o percentual de 60% dos recursos do precatório que beneficiou o município (cerca de R\$ 200.000.000,00), em ação impetrada pelo sindicato dos professores do estado, até decisão final sobre a matéria. A Sr^a Presidente, de fato, levantou o bloqueio referido, mas não em juízo exauriente sobre a questão, atendo-se mais à plausibilidade da afirmação da prefeitura de que despendeu até mais de 60% dos recursos do Fundef com os professores no período em que ocorreram as diferenças, mesmo fazendo-se incluir no total das receitas os valores à época indevidamente suprimidos dos repasses.

Diante disso, a Sr^a Ministra Presidente não considerou razoável que, “enquanto se aguarda o deslinde da questão de fundo (...) possam ficar esses valores bloqueados em contas de titularidade do município, ao invés de serem aplicados na consecução de políticas públicas de interesse da comunidade”. Com base nessas considerações, a ilustre Ministra suspende os efeitos da medida liminar adotada, em sede de Agravo de Instrumento pelo Desembargador Relator do E. Quinto TRF, que bloqueou os recursos postos anteriormente postos à disposição do Município de Fortaleza.

No entender da equipe, alguns dos argumentos e elementos apresentados pelo Sr. Procurador em sua resposta à diligência promovida no processo de auditoria são apenas parcialmente efetivos na capacidade de justificar convenientemente a livre utilização dos recursos do precatório do Fundef que beneficiou o Município de Fortaleza. Em primeiro lugar, a afirmação segundo a qual a decisão original condenatória da União ao pagamento do precatório definiu a natureza de tal condenação como sendo um ressarcimento é relativa. A Sr^a Juíza responsável pelo provimento de fato usou o termo ressarcir, mas não se vê nas fundamentações razão bastante para concluir que a magistrada assim dispôs sobre a natureza da condenação, sem razão aparente para que o fizesse. O assunto sequer veio à tona durante toda a discussão.

Do mesmo modo, a deliberação da Sr^a Ministra Carmén Lúcia no pedido de Suspensão de Liminar impetrado pelo município foi adotada, como ficou expresso na manifestação, foi adotada em condições de cognição sumária, atendo-se a eminente Ministra em sua decisão ao risco de prejuízo às atividades de responsabilidade da cidade de Fortaleza caso a edilidade se visse privada da utilização de recursos afritivamente necessários ao bom andamento dessas mesmas atividades, na inútil espera pela decisão final no processo em que exarada a liminar bloqueadora dos recursos.

No entanto, o pronunciamento do Sr. Procurador Geral Municipal ganha bem mais consistência com a Nota Técnica 6/2018, elaborada no âmbito da Secretaria de Finanças do município. De fato, esse documento demonstra que a utilização desses recursos no exercício de 2015 observou, com bastante folga, a prescrição de gasto no percentual mínimo de 60% desses recursos na remuneração dos professores, observando-se que a cautelar do Tribunal suspendendo a aplicação dos recursos dos precatórios do antigo Fundef para pagamento do magistério só foi expedida em 27/6/2018, no âmbito do TC-020.079/2018-4. O gasto excedente com o magistério naquele ano, em relação a 60% da receita ordinária do Fundeb, foi de R\$ 409,4 milhões, superior ao próprio montante do precatório recebido naquele exercício (R\$ 343,1 milhões).

No que se refere à parcela de 40%, a ser utilizada na manutenção e desenvolvimento do ensino, o município não chegou a atender a esse requisito em 2015, embora tenha cumprido essa exigência em

relação à receita ordinária do Fundeb/Fundef em quase todo o período de 2005 a 2017 (as exceções foram os anos de 2008 e 2016, nos quais a prefeitura conseguiu aplicar apenas 37% do Fundeb/Fundef em MDE). Fica patente que o município tem enfrentado algum problema em equilibrar seus gastos nos grandes grupos da educação (pessoal e custeio) na exata proporção de 60%-40% prevista na legislação do Fundeb/Fundef, possivelmente como resultado de uma política de valorização dos profissionais do magistério, como defende o Sr. Procurador Geral do município. Tal problema também se manifestou na utilização dos recursos do precatório, em que a maior parte do gasto pode ter ido para o pagamento dos professores.

Dito isso, cabe observar que tais conclusões derivam dos dados gerais da contabilidade fornecidos pelo próprio ente municipal, os quais não foram auditados para verificação de sua conformidade e fidedignidade. O correto seria que fossem abertas uma ou duas contas específicas para que a movimentação dos recursos pudesse ser rigorosamente rastreada e a destinação à educação devidamente assegurada. Isso não ocorreu, o que justifica a colocação da situação encontrada como um achado de auditoria.

Entretanto, além da demonstração de que, globalmente, a prefeitura praticamente atendeu às exigências de destinação à área educacional especificadas na legislação do Fundeb/Fundef, a prefeitura procura demonstrar que, à época, do recebimento do precatório, a municipalidade atendia aos requisitos estabelecidos pelos órgãos de controle para utilização dos recursos correspondentes. Cita, em especial, a decisão do extinto Tribunal de Contas dos Municípios segundo a qual o ente beneficiado poderia movimentar livremente o montante eventualmente gasto em educação, com recursos próprios, além do percentual constitucional mínimo de 25% (C. F., art. 212), no período em que se verificou o repasse a menor das verbas do Fundef.

O município alega que, nos anos de 2005 e 2006, a que se refere o precatório, conseguiu superar o percentual mínimo de 25% de sua receita líquida em gastos com a educação, atingindo 26,69% e 27,28%. Em valores corrigidos, esses percentuais correspondem a um excesso de R\$ 76,6 milhões. De acordo com a decisão do TCM em sede da Consulta 24.490/2015, seria esse valor que a prefeitura estaria autorizada a movimentar livremente, sem observar qualquer vinculação de gasto. Tal valor é inferior ao montante do precatório, que foi de R\$ 343,1.

No entanto, como já visto, o município comprovou que despendeu no pagamento de salários dos professores, em 2015, ano do recebimento do precatório, muito mais do que 60% da receita total do Fundeb/Fundef, incluindo o precatório, atendendo plenamente esse requisito de gasto. Na verdade, houve um excedente de gasto nessa parcela de R\$ 203,6 milhões. Porém, no caso do custeio (40%), ocorreu o contrário: o município aplicou R\$ 103,9 milhões a menos do que os 40% da receita total do Fundeb/Fundef, incluindo o precatório, recebida em 2015.

Vê-se que o excedente de gasto em pessoal mais do que compensa o gasto a menor em custeio, lembrando que, de acordo, com o entendimento assentado pelo TCM na consulta, o município estaria autorizado a utilizar livremente cerca de R\$ 76,6 milhões.

Desse modo, a equipe manifesta o entendimento de que a incorporação dos recursos do precatório ao caixa único do Tesouro Municipal não pode ser entendida como violação frontal e ofensiva ao princípio da vinculação das receitas do Fundef/Fundeb à finalidade da educação, uma vez que as evidências disponíveis apontam não só para uma concentração de gastos na finalidade educação, como também para a efetiva valorização das carreiras do magistério.

Remanesce, no entanto, o problema da não abertura de contas específicas. O município não oferece justificativas para essa ocorrência em particular. Na reunião mantida com a equipe, a representante da Secretaria Municipal de Finanças mencionou a situação crítica em que se encontrava as contas do município à época do recebimento dos recursos do precatório, inclusive com a possibilidade de atraso no pagamento de diversas obrigações estabelecidas, inclusive no que se refere ao pessoal. A desvinculação dos recursos teria surgido, assim, como uma necessidade ditada pela situação das contas, não representando uma mera opção de gestão à disposição dos responsáveis.

Nesse contexto e considerando ademais as evidências de que os recursos destinados à educação não

estão sendo negligenciados na gestão do Fundeb no município, consideradas anteriormente nesta manifestação, a falta de constituição de contas específicas para a movimentação dos recursos do precatório do Fundef pode ser entendida como irregularidade meramente formal, mostrando-se dispensável a realização de audiência dos responsáveis para a apresentação das razões de justificativa.

Evidências

- Ofício 439, de 21/9/2018 (peça 748, p. 1-2);
- Esclarecimentos prestados pelo Município de Fortaleza ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o qual, por sua vez, os encaminhou à Secex-CE, conforme voto condutor do Acórdão 2866/2019-P (peça 813);
- Nota Técnica Cotem/Sefin 6/2018 (peça 748, p. 4-12);
- Sentença condenatória referente ao precatório de Fortaleza (peça 748, p. 17-28);
- Parecer 01/2016 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará expedido na Consulta 24.490/2015 (peça 748, p. 31-79);
- Decisão na Suspensão de Liminar 1.050-CE (peça 748, p. 88-97).

Município de Fortim/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	CEF	743	00420-0
	Banco do Brasil	4379-6	16.125-X
Desenvolvimento Urbano	Banco do Brasil	4379-6	10.577-5
Saúde	Banco do Brasil	4379-6	8.264-3
	CEF	743	00419-6
Ação Social e Cidadania	Banco do Brasil	4379-6	16.100-4
Administração	Banco do Brasil	4379-6	16.100-4
Agricultura	Banco do Brasil	4379-6	16.100-4
Gabinete do Prefeito	Banco do Brasil	4379-6	16.100-4
Meio Ambiente	Banco do Brasil	4379-6	10.580-5
Pesca	Banco do Brasil	4379-6	16.100-4
Turismo	Banco do Brasil	4379-6	10.576-7

Situação encontrada

De acordo com a documentação relativa aos extratos bancários e aos processos de pagamentos encaminhados por meio do Ofício 370/2018-GAB, de 31/7/2018, verifica-se que a Secretaria de Educação do Município realizou pagamentos num montante total de R\$ 3.088.713,14, utilizando a conta da Caixa Econômica Federal 00420-0.

Identifica-se, também, documentação do sistema contábil do município referente ao Diário do Movimento Bancário da conta 10.577-5, do Banco do Brasil, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e extratos bancários referentes aos meses de agosto a novembro de 2016. Constata-se, ainda, dentre os processos de pagamentos encaminhados, despesas realizadas em outras Secretarias Municipais (Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Secretaria de Administração Geral), não sendo possível afirmar o uso de uma conta específica para movimentação dos recursos oriundos dos Precatórios do Fundef.

Entretanto, a Ação de Cumprimento de Sentença na qual foi expedido o precatório que beneficiou o Município de Fortim foi a mesma em que também foram expedidos os precatórios relativos aos Municípios de Eusébio e Itaitinga (e ainda aos Municípios de Aracati e Icapuí), a Ação 0021951-82.2004.4.05.8100. No tópico acima, referente ao Município de Eusébio, foi mostrado que, na esfera judicial, os recursos dos precatórios foram inquestionavelmente considerados como distintos daqueles do Fundef, atual Fundeb, não possuindo, portanto, a vinculação à finalidade ou função educação.

De fato, além da sentença final no processo judicial definir o valor a ser pago pela União ao município como um ressarcimento, houve o reforço posterior da decisão interlocutória proferida em 18/6/2014

dispor que os recursos dos precatórios judiciais em geral correm à conta de dotação orçamentária própria, diferente da utilizada para movimentar os recursos destinados ao Fundef.

Sendo assim, a equipe entende que, a exemplo do verificado nos Municípios de Eusébio e Itaitinga, assiste razão ao Município de Fortim em ter recebido os recursos como desvinculados de qualquer finalidade específica. Como não houve a vinculação dos recursos, a abertura de contas específicas tornou-se desnecessária.

Assim, apesar da movimentação dos recursos em contas não específicas e fora da destinação educação, entende-se que não cabe a realização de audiência ou citação do gestor municipal para apresentação de esclarecimentos quanto à questão, tendo em vista que é nítida a inclinação judicial pela desvinculação dos recursos em relação à sua finalidade original, expressa no próprio processo judicial que deu origem ao precatório.

Evidências

- Ofício 370/2018-GAB, de 31/7/2018 (peça 72);
- Amostra de Comprovante de Pagamento – Educação (Evidencia 9, p. 53-54);
- Amostra de Comprovante de Pagamento – Desenvolvimento Urbano (Evidencia 9, p. 52);
- Amostra de Comprovante de Pagamento – Saúde (Evidencia 9, p. 58-59);
- Amostra de Comprovante de Pagamento - Ação Social e Cidadania (Evidencia 9, p. 49);
- Amostra de Comprovante de Pagamento - Administração (Evidencia 9, p. 50);
- Amostra de Comprovante de Pagamento - Agricultura (Evidencia 9, p. 51);
- Amostra de Comprovante de Pagamento – Gabinete do Prefeito (Evidencia 9, p. 55);
- Amostra de Comprovante de Pagamento – Gabinete do Prefeito (Evidencia 9, p. 56);
- Amostra de Comprovante de Pagamento – Pesca (Evidencia 9, p. 57);
- Amostra de Comprovante de Pagamento – Turismo (Evidencia 9, p. 60);

Município de Horizonte/CE

Município de Horizonte-CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	4554-3	5436-4
			6563-3
			19625-8
			20874-4
Saúde			20922-8
Desenvolvimento e Inclusão Social			58067-8
Fundo Municipal de Assistência Social			18175-7
Planejamento e Gestão			9028-x
Relações Institucionais e Política			19510-3
Esportes			9027-1
Administração			5542-9
Infraestrutura			5444-5
			19575-8
	647022-6		
Desenvolvimento Econômico	5448-8		



Segurança e Cidadania			18616-3
Gabinete do Prefeito			12326-9

Situação encontrada

De acordo com a resposta do município à diligência promovida nos autos, os recursos do precatório referente ao município foram depositados na conta movimento da Secretaria de Finanças 5406-2, ag. 4554-3 do Banco do Brasil, de onde foram distribuídos às diversas contas de unidades gestoras, para as contas de sua responsabilidade indicadas acima. Essas contas não são específicas, podendo abrigar recursos de outras fontes que não a do precatório.

Em seus esclarecimentos, o município faz menção à decisão adotada pela antigo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, em sede de consulta (Consulta 2.440/2015), na qual adotou-se o entendimento de que se, no período a que se refere o precatório, o município tiver realizado gastos superiores a 25% da receita líquida, terá direito a utilizar livremente os recursos do precatório em valor igual ao do excedente de gastos, como se fossem recursos ordinários de livre destinação.

Afirma então que, conforme levantamento contábil realizado, o município aplica regularmente em educação percentuais muito superiores ao mínimo constitucional de 25% (C. F., art. 212). Acredita que, destarte “não há que se falar em aplicação obrigatória dos valores recebidos a título de precatórios”. No entanto, o município não encaminhou uma cópia desse levantamento contábil mostrando que os gastos com educação à época (2005 e 2006) atingiram percentual bem maior do que os 25% estabelecidos na Constituição como o mínimo.

A sentença condenatória subjacente ao precatório, adotada na Ação também nada fala a respeito da possível natureza indenizatória da condenação, tendo determinado à União que repassasse ao município os valores reclamados.

O que fornece suporte ao entendimento do município sobre o caráter indenizatório dos recursos do precatório é a decisão judicial adotada na mesma ação mencionada, em que a Sr^a Juíza Titular, ao apreciar pedido do Sindicato dos Servidores Públicos lotados nas Secretarias de Educação e Cultura dos Municípios do Ceará (Apeoc) visando à suspensão de 60% dos recursos para assegurar a destinação dessa parcela ao magistério. Nesse Decisum, proferido em 7/1/2016, a Sr^a Magistrada estabelece, sem margem para dúvida, o caráter indenizatório do precatório, *in verbis*:

(...)

Conforme já havia me manifestado no Processo nº 0021951-82.2004.4.05.8100, em relação a pleito idêntico formulado nestes autos, o cerne da questão cinge-se em aferir se há vinculação à educação dos valores objeto do Precatório decorrente dos valores pagos a menor a título de VMAA do FUNDEF, por força do que dispõe o art. 60 do ADCT, questão esta já amplamente debatida pelo TRF da 5ª Região.

Como é cediço, as verbas do FUNDEF deveriam ter sido repassadas pela União dentro do exercício previsto e podiam ser complementadas até o dia 31 de dezembro de cada ano. A partir do momento em que o Município não recebe, voluntariamente, a transferência de tais recursos do FUNDEF, e, via de consequência, é obrigado a demandar judicialmente para obter o repasse dos valores a tal título, o crédito judicial equivale a uma indenização à edilidade para a recomposição desses recursos.

Nesse sentido, colhem-se vários precedentes do TRF da 5ª Região. Confira-se: “PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO DE SENTENÇA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. VMAA. COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS. FUNDEF. VINCULAÇÃO DO CRÉDITO JUDICIAL À EDUCAÇÃO. COMPENSAÇÃO PREVISTA NO ART. 100, PARÁGRAFO 9º e 10, DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE PELO STF. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA. ART. 1º-F DA LEI Nº 9.494/97 COM A REDAÇÃO DA LEI Nº 11.960/09.

1. As verbas do FUNDEF, transferidas voluntariamente da União Federal para os Municípios, têm

vinculação constitucional aos investimentos exclusivamente em educação, na forma do art. 6º da Lei nº 9.424/96 e do art. 60 do ADCT.

2. Quando o Município é forçado a ingressar em juízo para obter a complementação de tais valores, que não lhe foram transferidos voluntariamente, o crédito judicial equivale a uma indenização à Prefeitura para a recomposição desses recursos.

(...)"

“PROCESSO CIVIL E CONSTITUCIONAL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. RETENÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. POSSIBILIDADE (ART. 22 PARÁGRAFO 4º DA LEI N.º 8.906/94. PRECEDENTES. AFRONTA À VINCULAÇÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO.

(...)

3 - Nada obstante a tese adotada pela União no sentido de que o FUNDEB por ter destinação voltada à educação básica e assim, a verba para pagamento de honorários advocatícios seria considerada ilegal, a jurisprudência deste Tribunal tem seguido entendimento diverso. As turmas que compõe esta corte consideram em uníssono, ser lícita a separação dos valores para pagamento dos honorários advocatícios pactuados pelo Município. Pensar diferente, implicaria ao próprio município, dependente das verbas federais, arcar com esta despesa, o que configuraria uma contradição, haja vista ter ajuizado ação postulando o repasse dos recursos do FUNDEB, valores estes imprescindíveis à receita do município”.

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. FUNDEF. EXCESSO DE EXECUÇÃO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. NÃO OCORRÊNCIA. COMPENSAÇÃO DE DÉBITOS. INCONSTITUCIONALIDADE. ADI 4.357. CÁLCULOS. ELABORAÇÃO DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO EM VIGOR NA ÉPOCA DE SUA ELABORAÇÃO. PRINCÍPIO DO TEMPUS REGIT ACTUM. VINCULAÇÃO DAS VERBAS DO FUNDEF ÀS AÇÕES DE EDUCAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. NECESSIDADE DO MUNICÍPIO INGRESSAR EM JUÍZO. NATUREZA DE INDENIZAÇÃO. PRECEDENTES. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. CONFIGURAÇÃO.

(...)

7. Esta Eg. Corte firmou compreensão de que as verbas do FUNDEF, transferidas voluntariamente da União Federal para os Municípios, têm vinculação constitucional aos investimentos exclusivamente em educação, entretanto quando o Município é forçado a ingressar em juízo para obter a complementação de tais valores, que não lhe foram transferidos voluntariamente, o crédito judicial equivale a uma indenização à Prefeitura para a recomposição desses recursos. Precedentes.

(...)

Os arestos acima transcritos foram produzidos com vistas a garantir o destaque dos honorários advocatícios em favor dos patronos que atuaram na defesa das Municipalidades, tendo sido afastada a tese da União Federal de que os valores dos Precatórios expedidos teriam vinculação com a Educação. Logo, manifestar entendimento diverso para a situação em foco equivaleria a utilizar fundamentos distintos para situações da mesma natureza e de idêntica similitude fática e, o que revelaria uma incoerência que põe em risco a segurança jurídica consubstanciada nos julgados já existentes acerca da matéria.

Ante o exposto, firme nas razões acima expendidas, INDEFIRO o pedido de suspensão do requisitório expedido em favor do Município de Horizonte, formulado às fls. 437/503 dos autos.

A equipe entende que, se houve pronunciamento judicial expresso fixando a natureza indenizatória dos recursos do precatório, o gestor fica autorizado a utilizar os recursos advindos da condenação judicial de forma desvinculada da finalidade inicial dos recursos que deram origem à ação. Concluir de forma diferente seria negar a natureza de ressarcimento dos recursos, contraditando desnecessariamente decisão judicial transitada em julgado em sentido oposto.

Assim, apesar da movimentação dos recursos em contas não específicas e fora da destinação educação, entende-se que não cabe a realização de audiência ou citação do gestor municipal para apresentação de



esclarecimentos quanto à questão, tendo em vista que é nítida a inclinação judicial pela desvinculação dos recursos em relação à sua finalidade original, expressa no próprio processo judicial que deu origem ao precatório.

Evidências

- Resposta do Município de Horizonte à diligência do TCU (peça 88);
- Sentença condenatória subjacente ao precatório (Peça 841, p. 88/90);
- Decisão judicial que indeferiu pedido do sindicato dos professores de Horizonte de suspensão dos recursos do precatório (Peça 841, p. 84-86);
- Cópia do extrato da conta recebedora dos recursos do precatório (Peça 841, p. 93-94).

Município de Icapuí/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
PMI PRECATÓRIOS	CEF	743	00415-3
FME PRECATÓRIOS	CEF	743	00416-1
FMSS PRECATÓRIOS	CEF	743	00417-0
SANEAMENTO TCPAC	Banco do Brasil	4379-6	16.675-8
PMI COTA PARTE ICMS	Banco do Brasil	4379-6	8.860-9
PREC ADM FIN	Banco do Brasil	4379-6	17.535-8

Situação encontrada

De acordo com a resposta do Município de Icapuí a diligência promovida no TC-031.897/2017-7, que trata de monitoramento referente aos precatórios do Fundef no Estado do Ceará, de que tratam os Acórdãos 1824 e 1962/2017-TCU-Plenário, diz que ingressaram nos cofres municipais por conta da ação relativa ao Fundef a quantia de R\$ 16.717.171,16. Segundo a mesma resposta, tal valor não foi depositado em conta específica e não foi gasto exclusivamente em educação básica.

Segundo o Diário do Movimento Bancário anexado à resposta, os recursos foram movimentados nas seguintes contas da agência 743 da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil:

- conta CEF 415-3 (PMI PRECATÓRIOS): conta em que foram creditados os recursos do precatório, no valor de R\$ 16.717.171,06, em 10/12/2015, e de onde foram transferidos valores para outras contas de movimentação, além de registrar diversos gastos orçamentários e saques em conta;
- conta CEF 416-1(FME PRECATÓRIOS): recebeu R\$ 4.179.292,77 da conta 415-3;
- conta CEF 417-0 (FMSS PRECATÓRIOS): recebeu R\$ 2.507.575,66 da conta 415-3;
- conta BB 16.675-8 (SANEAMENTO TCPAC): recebeu R\$ 1.823.129,32 da conta 415-3;
- conta BB 8.860-9 (PMI COTA PARTE ICMS): recebeu R\$ 994.731,00 da conta 415-3;
- conta BB 17.535-8 (PREC ADM FIN): recebeu R\$ 1.658.000,00 da conta 415-3.

Como se pode ver, o município não movimentou os recursos em contas específicas, como reconhece a atual gestão.

Entretanto, a Ação de Cumprimento de Sentença na qual foi expedido o precatório que beneficiou o Município de Icapuí foi a mesma em que também foram expedidos os precatórios relativos aos Municípios de Eusébio, Fortim e Aracati (e ainda o Município de Itaitinga, analisado a seguir), a Ação 0021951-82.2004.4.05.8100. No tópico acima, referente ao Município de Eusébio, foi mostrado que, na esfera judicial, os recursos dos precatórios foram inquestionavelmente considerados como distintos daqueles do Fundef, atual Fundeb, não possuindo, portanto, a vinculação à finalidade ou função educação.

De fato, além da sentença final no processo judicial definir o valor a ser pago pela União ao município como um ressarcimento, houve o reforço posterior da decisão interlocutória proferida em 18/6/2014, dispondo que os recursos dos precatórios judiciais em geral correm à conta de dotação orçamentária própria, diferente da utilizada para movimentar os recursos destinados ao Fundef. Portanto, no pronunciamento judicial em questão, as verbas aqui tratadas não são recursos do Fundef, o que vincularia a utilização dos recursos à finalidade Educação.

Sendo assim, a equipe entende que, a exemplo do verificado no Município de Eusébio, assiste razão ao



Município de Icapuí em ter recebido os recursos como desvinculados de qualquer finalidade específica. Como não houve a vinculação dos recursos, a abertura de contas específicas tornou-se desnecessária.

Assim, apesar da movimentação dos recursos em contas não específicas e fora da destinação educação, entende-se que não cabe a realização de audiência ou citação do gestor municipal para apresentação de esclarecimentos quanto à questão, tendo em vista que é nítida a inclinação judicial pela desvinculação dos recursos em relação à sua finalidade original, expressa no próprio processo judicial que deu origem ao precatório.

Evidências

- resposta do Município de Icapuí a diligência promovida no TC-031.897/2017-7, que trata de monitoramento referente aos precatórios do Fundef no Estado do Ceará, de que tratam os acórdãos 1824 e 1962/2017-TCU-Plenário (Peça 843, p. 1/2);
- Diário do Movimento Bancário encaminhado com a resposta acima (Peça 843, p. 3-15).

Município de Itaitinga/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	Banco do Brasil	3880-0	151.295-1
	CEF	4682-5	00000015-8
Infraestrutura	Banco do Brasil	3880-6	9.961-9
	Banco do Brasil	3880-6	10.479-5

Situação encontrada

De acordo com os esclarecimentos prestados, por meio do Ofício 001.16.10.2018, de 18/10/2018, o Município de Itaitinga/CE, informa que recebeu o recurso na condição de indenização, motivo pelo qual aplicou 50% do valor na educação, sendo uma parte na concessão de abono compensatório para o professorado efetivo que atuou no período 1999/2003, conforme acordo firmado pelos professores, através do Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Itaitinga/CE, enquanto que o restante do valor relativo aos 50% destinado à educação teve a sua destinação em MDE.

Quanto aos 50% dos recursos restantes, estes foram aplicados em investimentos, porquanto inexistia, à época do recebimento, qualquer obrigatoriedade de aplicação exclusiva na educação, haja vista que o recurso foi repassado ao município, na condição de indenização.

A Ação de Cumprimento de Sentença na qual foi expedido o precatório que beneficiou o Município de Itaitinga foi a mesma em que também foi expedido o precatório relativo ao Município de Eusébio, a Ação 0021951-82.2004.4.05.8100. No tópico acima, referente ao Município de Eusébio, foi mostrado que, na esfera judicial, os recursos dos precatórios foram inquestionavelmente considerados como distintos daqueles do Fundef, atual Fundeb, não possuindo, portanto, a vinculação à finalidade ou função educação.

De fato, além da sentença final no processo judicial definir o valor a ser pago pela União ao município como um ressarcimento, houve o reforço posterior da decisão interlocutória proferida em 18/6/2014 dispor que os recursos dos precatórios judiciais em geral correm à conta de dotação orçamentária própria, diferente da utilizada para movimentar os recursos destinados ao Fundef.

Sendo assim, a equipe entende que, a exemplo do verificado no Município de Eusébio, assiste razão ao Município de Itaitinga em ter recebido os recursos como desvinculados de qualquer finalidade específica. Como não houve a vinculação dos recursos, a abertura de contas específicas tornou-se desnecessária.

Assim, apesar da movimentação dos recursos em contas não específicas e fora da destinação educação, entende-se que não cabe a realização de audiência ou citação do gestor municipal para apresentação de esclarecimentos quanto à questão, tendo em vista que é nítida a inclinação judicial pela desvinculação dos recursos em relação à sua finalidade original, expressa no próprio processo judicial que deu origem ao precatório.

Evidências

- Ofício 001.16.10.2018, de 18/10/2018 (peça 814);
- Relação de contas bancárias utilizadas para a área de infraestrutura, apresentando a movimentação dos recursos do precatório (Peça 842, p. 61-62);
- Decisão interlocutória na Ação 0021951-82.2004.4.05.8100, de 18/6/2014 (Peça 812, p. 164);
- Sentença de mérito na mesma ação, datada de 25/7/2007 (Peça 812, 165-169).

MUNICÍPIO DE QUIXERÉ/CE

Secretaria	Banco	Agência	Conta-Corrente
Educação	Brasil	2512-7	3.304-9
			19.105-1
			1.077-4
Administração			14.116-X
Agricultura			5.144-6
Cultura			6.951-5
Finanças			14.115-1
			3.306-5
			7.159-5
			11.872-9
Gabinete do Prefeito			14.114-3
Desenv. Urbano, Meio Ambiente e Infraestrutra			5.145-4
Saúde			7.159-5
			18.521-3
Trabalho e Desenvolvimento Social			3.586-6

Situação encontrada

Conforme os esclarecimentos prestados por meio do Ofício s/nº, de 28/7/2018, em resposta ao Ofício 1.379/2018-TCU/SECEX-CE, o Procurador Geral do Município, Sr. Tiago Recis de Melo Alves, informa que à época do recebimento das verbas atinentes ao FUNDEF, no primeiro semestre de 2017, por força Ação 0058796-52.2010.4.01.3400 (originário e de execução), que tramitou perante a 4ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal, houve despacho para indicação de conta bancária para recebimento do citado recurso, e à época foi indicada a conta bancária com os seguintes dados: conta movimento da Prefeitura de Quixeré-CE, conta-corrente do Banco do Brasil 3.304-9, Agência de nº 2512-7.

Informa ainda o representante do *parquet* municipal que, no processo judicial acima detalhado, tanto através da sentença como de acórdãos posteriores ficou assente o caráter ressarcitório da ação intentada, pois o Município teve que sacrificar outras áreas (secretarias) para custear a educação básica que não recebeu em valores suficientes da União para cumprir com os percentuais devidos trazidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda na Constituição Federal. Esclarece também, que logo que houve ciência do Acórdão TCU 1824/2017-TC, através do ofício emanado do Egrégio Tribunal de Contas da União, no mês de julho de 2018, o município abriu uma conta bancária específica atinente as verbas que foram e que faltam ser percebidas pelo FUNDEF, com os seguintes dados bancários: conta-corrente do Banco do Brasil 19.105-1, Agência 2512-7.

Constatou-se que não é possível identificar se os recursos depositados são oriundos do precatório do Fundef creditado pela Justiça Federal, haja vista não ter sido apresentada a sentença na Ação Ordinária de Execução Contra a Fazenda Pública acerca da condenação da União ou de Quixeré, a título de complementação do FUNDEF. Acrescente-se que também não foram apresentados quaisquer extratos bancários que corroborem os créditos recebidos pela Justiça Federal. O único extrato apresentado (Agência 2512-7, conta-corrente 19.105-7) apresenta um lançamento datado em 3/8/2018 cujo histórico é: "Transferência recebida 03/08 2512 3306-5 PREF MUN QUIXE" no valor (R\$

172.185,43). De acordo com os dados constantes do Processo de Execução 0058796-52.2010.4.01.3400, a data de pagamento dos recursos de precatórios do Fundef ao Município de Quixeré ocorreu em 27/6/2017 na quantia de (R\$ 2.839.654,98).

O município encaminhou documentação referente à despesa pela qual se pode verificar que foram utilizadas as contas indicadas acima, que não são específicas, mas ligadas as secretarias também indicadas.

No entanto, não foi encaminhada cópia da sentença condenatória que deu origem ao precatório. A ação em comento, como dito, tramitou na 4ª Vara Federal do Distrito Federal, motivo pelo qual a equipe não teve acesso ao processo pertinente, conforme explicado no tópico referente às limitações ao presente trabalho de auditoria. A equipe buscou obter a cópia do processo em diligência à advocacia Geral da União através de sua representação no Estado do Ceará, mas sem êxito tendo em vista que o processo tramita em outra Região Judiciária.

Assim, não sendo possível contraditar a alegação do Sr. Procurador Geral do município de que a sentença definiu a natureza indenizatória dos recursos e considerando, ainda, a baixa materialidade dos recursos (R\$ 2.839.654,98), menos de 0,2%, a equipe entende que deve ser dispensada a realização de outras diligências com vistas à obtenção de cópia do processo judicial referente à Ação 0058796-52.2010.4.01.3400, tramitando pela 4ª Vara Federal do Distrito Federal.

Evidências

- Ofício s/nº, de 28/7/2018 (peça 53);
- Planilha de controle de pagamentos demonstrando todas as contas utilizadas (Peça 842, p. 40-46);
- Comprovante de pagamento utilizando a conta 11.872-9 (Peça 842, p. 47);
- Comprovante de pagamento utilizando a conta 18.521-3 (Peça 842, p. 48).

47. Dessa forma, pelas razões apontadas na situação encontrada em cada município examinado no quadro acima, a equipe entende que não cabe qualquer proposta de encaminhamento, apesar de ter sido constatada a movimentação de recursos em conta não-específica.

IV.2 Utilização dos recursos em destinação alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

48. Em alguns municípios, conforme já adiantado no achado anterior, houve a aplicação de recursos oriundos dos precatórios do Fundef em finalidades diversas das estritamente autorizadas por lei, mais especificamente das disposições contidas no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 60 do ADCT, tendo sido destinados estes recursos para outras secretarias municipais, que não a secretaria de educação, para aplicação em ações não caracterizadas como Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.

49. A tabela a seguir relaciona os municípios que aplicaram recursos dos precatórios em despesas não só estranhas à manutenção e desenvolvimento da educação, mas alheias à própria área educacional:

Município de Campos Sales/CE			
Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
Educação	CEF	3839	71.017-1 (50%)
	CEF	3839	6.000-2
Situação encontrada			
Pelo Ofício 3171, de 18/9/2018, de resposta à diligência promovida no processo da auditoria, o Sr. Prefeito Municipal encaminhou o extrato de duas contas bancárias, indicadas acima, ambas registrando o movimento de valor equivalente a 50% do montante recebido através do precatório do Fundef que coube ao Município (valor total do precatório: R\$ 16.052.441,11). Na conta 71.017-1, 50% do valor do precatório recebido, equivalente a R\$ 8.042.214,82, foi depositado em 12/7/2018. Em setembro de 2017, restava o saldo de R\$ 163.852,24. De acordo com a documentação da despesa encaminhada, essa conta foi utilizada para o pagamento dos professores, conforme acordo celebrado com o sindicato da categoria.			

Na conta 6.000-2, após o crédito, em 12/7/2017, de R\$ 8.042.214,82 correspondente a 50% do valor do precatório, ocorreram débitos no total de R\$ 5.254.713,61. A documentação relativa à despesa realizada não foi encaminhada. À peça 190, vê-se que, desse total, R\$ 1.255.000,00 foi transferido para conta bancária do Banco do Brasil, de titularidade desconhecida. As operações pertinentes ocorreram no período de julho a setembro de 2017.

Todo o restante foi transferido para contas de titularidade da própria Prefeitura Municipal de Campos Sales, ao longo do exercício de 2017 e durante todo o exercício de 2018, até setembro último, já posteriormente, portanto, à prolação do Acórdão 1824/2018-Plenário, adiante discutido. Apenas duas dessas contas vincula-se a gastos relacionados com a educação, a julgar pelo nome atribuído a elas. Uma é a conta do Banco do Brasil 23.896 da agência 0733, cujo nome é Fundeb 40, que recebeu R\$ 230.000,00 em 8/11/2017.

A outra conta recebedora do valor já gasto de R\$ 5.254.713,61 é a conta BB 27.144-6, da mesma agência, que recebeu dois depósitos de R\$ 29.000,00 e R\$ 50.000,00 já em setembro de 2018. Todas as outras contas receberam denominação genérica da prefeitura de Campos Sales, sem maiores indicações da área a que são vinculadas.

São assim fortes os indícios de que os recursos não vêm sendo aplicados exclusivamente em educação, mas também em outras finalidades.

Cabe registrar que o processo judicial em que foi expedido o precatório que beneficiou o Município de Campos Sales não deixa dúvidas quanto à vinculação dos recursos correspondentes à finalidade de educação. Em primeiro lugar, a sentença no processo de conhecimento não condena a União ao pagamento de indenização ou ressarcimento, apenas impondo-lhe o dever de fixar o valor mínimo anual por aluno nos moldes ali fixados e pagar as diferenças daí decorrentes (v. peça 195, p. 5).

Porém, o juízo foi bem mais explícito sobre a natureza estritamente vinculada dos recursos do precatório ao julgar pedido dos advogados da autora no sentido do destaque do valor correspondente a 20% do valor total do precatório (Decisão à Peça 842, p. 232/237). No Decisum, o ilustre magistrado indeferiu tal pedido por achar que os recursos do precatório têm a mesma natureza vinculada original dos recursos do Fundeb/Fundef, não podendo serem aplicados na remuneração de advogados.

Admitindo-se que a intenção primordial que impulsionou o legislador a criar o FUNDEF/FUNDEB foi conferir melhorias no financiamento, manutenção e desenvolvimento da educação básica e na valorização dos profissionais da educação, não há dúvidas de que as verbas diretamente relacionadas a este fundo não podem ser desviadas para outros propósitos que não seja o cumprimento de suas finalidades.

Assim, não encontra amparo legal a pretensão de realizar destaque de honorários contratuais dos valores provenientes do FUNDEF/FUNDEB, mesmo que o Município tenha ingressado em juízo para obter complementação (diferenças) destes valores. Isto porque o simples fato de haver determinação judicial impondo à União a transferência de recursos do FUNDEF/FUNDEB para o Município não retira a natureza pública e constitucional deste fundo. (grifo não original).

Não havendo decisão judicial que suporte a utilização dos recursos pelo município de forma desvinculada, a ocorrência torna-se irregular, nos termos do Acórdão 1824/2017-Plenário, cujos subitens 9.2.2 e 9.2.3 fixam o seguinte entendimento sobre a questão:

9.2. firmar os seguintes entendimentos em relação aos recursos federais, decorrentes da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

(...)

9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;

9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior,



implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU. Em face dessa orientação, a proposta de encaminhamento alvitada pela equipe em razão das evidências reunidas na auditoria de que o Município de Campos Sales pode estar utilizando recursos advindos do precatório do Fundef em finalidades distintas das relacionadas à área da educação, é a seguinte:

- Determinar à Prefeitura Municipal de Campos Sales, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da comunicação, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, da quantia de R\$ 5.254.713,61, indevidamente utilizada em finalidade distinta da área educacional, atualizada monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, as quantias de R\$ 230.000,00, R\$ 29.000,00 e R\$ 230.000,00, transferidas em 8/11/2017, 5/9/2018 e 8/11/2018, respectivamente, para as contas intituladas “Fundeb 40”, “Secretaria de Educação de Campos Sales” e “Fundeb 40”, bem como outras eventualmente utilizadas na finalidade educação, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição da Transferência	Data	Valor
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	13/7/2017	700.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	24/7/2017	130.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	25/7/2017	150.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	27/7/2017	75.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	29/8/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	20/9/202017	220.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF DE CAMPOS SALES	3/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA DE CAMPOS SALES CE	18/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	19/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA DE CAMPOS SALES	25/10/2017	51.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREF CAMPOS SALES	26/10/2017	340.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	01/11/2017	240.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	4/12/2017	150.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	8/12/2017	220.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	13/12/2017	500.000,00

Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	13/12/2017	100.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	27/12/2017	193.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	10/1/2018	250.000,00
Transf. p/ a conta 11.185 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	1/2/2018	148.010,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	5/6/2018	235.000,00
Transf. p/ a conta 23.896 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES	17/7/2018	138.000,00
Transf. p/ a conta 11.185 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES	5/9/2018	21.000,00

Eusébio**Situação encontrada**

De acordo com os esclarecimentos prestados pelo município (peça 648), os recursos do precatório foram aplicados em diversas áreas de atuação do município estranhas à educação, conforme demonstrado na tabela abaixo. O município explica que, “quando do crédito dos valores do precatório, em dezembro/2015, inexistia, no Decisum da Justiça Federal, indicação quanto à vinculação ou, até mesmo, à especificação de destinação”.

Secretaria	Valor	Observação
Educação	7.810.000,00	Contas 1141-X e 64-9
Saúde	8.480.000,00	Conta 84-3
Governo e Desenvolvimento da Gestão	905.000,00	Contas 193.000-1 e 62-2
Segurança Pública e cidadania	1.795.000,00	Contas 196.000-8 e 63-0
Apoio ao Gabinete	1.250.000,00	Conta 61-4
Desenvolvimento Social	870.000,00	Contas 76-2 e 27849-1
Cultura e Turismo	1.250.000,00	Conta 59-2
Obras e Serviços Públicos	8.960.000,00	Contas 56-8 e 194.000-7
Autarquia Municipal de Trânsito	550.000,00	Conta 73-8
Esporte e Juventude	250.000,00	Conta 58-4
Finanças e Planejamento	385.000,00	Conta 45-2

Porém, conforme analisado no Achado 1 (“os recursos não foram depositados em conta específica”), no tópico referente ao município em questão, apesar da movimentação dos recursos em contas não específicas e fora da destinação educação, entende-se que não cabe a realização de audiência ou citação do gestor municipal para apresentação de esclarecimentos quanto a essas questões, tendo em vista que é nítida a inclinação judicial pela desvinculação dos recursos em relação à sua finalidade original, expressa no próprio processo judicial que deu origem ao precatório.

Município de Fortaleza**Situação encontrada**

O Município de Fortaleza, em sua resposta à diligência promovida nos autos da auditoria, sustentou que a sentença que condenou a União ao pagamento das diferenças a menor relativas ao antigo Fundef utilizou o termo “ressarcir”, referindo-se à real natureza da verba condenatória. Dessa forma, aplicou a totalidade dos recursos recebidos indistintamente entre as diversas áreas de sua competência, não vinculando tais recursos à área da educação. Em reunião mantida pela equipe de auditoria com diversos setores da administração municipal, foi dito que os recursos foram depositados na conta única do Tesouro Municipal, de forma que não é possível discriminar

em que áreas de atuação da prefeitura os recursos do precatório foram aplicados, tendo eles fundindo-se com os demais recursos de livre movimentação da municipalidade.

No tópico referente ao Achado 1 (“os recursos não foram depositados em conta específica”), a equipe desenvolveu toda a discussão em torno da natureza indenizatória dos recursos do precatório que beneficiou o Município de Fortaleza, quando entendeu que apenas parte dos recursos recebidos poderia ter livre movimentação com suporte em decisão do extinto Tribunal de Contas dos municípios do Estado do Ceará. A parcela restante dos recursos estaria assim vinculada à finalidade constitucional do Fundef, que é a área de educação.

No entanto, mostrou-se naquele tópico que, analisando-se globalmente os gastos efetuados pela municipalidade da capital no exercício de 2015, as despesas efetuadas com o magistério superavam em muito o percentual mínimo estabelecido para as verbas do Fundeb/Fundef, incluindo-se no somatório total das despesas o próprio valor do precatório recebido. Diversamente, os gastos com custeio não chegaram a alcançar o mínimo de 40% do total da receita do Fundeb/Precatório, mas a quantia faltante pode ser coberta pelo valor parcial do precatório que a municipalidade poderia dispor de forma desvinculada da educação, segundo a mencionada decisão do ex-TCM.

Dessa forma, com base na análise ali realizada, que serve perfeitamente ao exame da presente situação, em razão da conexão das matérias, a equipe entende que não cabe adotar nenhuma medida tendente a responsabilização dos gestores do Município de Fortaleza.

Município de Fortim/CE

Situação encontrada

De acordo com a documentação relativa aos extratos bancários e aos processos de pagamentos encaminhados por meio do Ofício 370/2018-GAB, de 31/7/2018, verifica-se que a Secretaria de Educação do Município de Fortim realizou pagamentos num montante total de R\$ 3.088.713,14, utilizando a conta da Caixa Econômica Federal 00420-0.

Identifica-se, também, documentação do sistema contábil do município referente ao Diário do Movimento Bancário da conta 10.577-5, do Banco do Brasil, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e extratos bancários referentes aos meses de agosto a novembro de 2016. Constata-se, ainda, dentre os processos de pagamentos encaminhados, despesas realizadas em outras Secretarias Municipais (Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Secretaria de Administração Geral), não sendo possível afirmar o uso de uma conta específica para movimentação dos recursos oriundos dos Precatórios do Fundef.

Porém, conforme analisado no Achado 1 (“os recursos não foram depositados em conta específica”), no tópico referente ao município em questão, apesar da movimentação dos recursos em contas não específicas e fora da destinação educação, entende-se que não cabe a realização de audiência ou citação do gestor municipal para apresentação de esclarecimentos quanto a essas questões, tendo em vista que é nítida a inclinação judicial pela desvinculação dos recursos em relação à sua finalidade original, expressa no próprio processo judicial que deu origem ao precatório.

Município de Horizonte

Situação encontrada

Houve a aplicação de recursos oriundos do precatório do Fundef em finalidades diversas das estritamente autorizadas por lei, mais especificamente das disposições contidas no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 60 do ADCT, tendo sido destinados estes recursos para outras secretarias municipais da Prefeitura Municipal de Horizonte/CE, além da Secretaria Municipal de Educação, para aplicação em ações não caracterizadas como Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

Conforme informado pela prefeitura, a destinação de recursos oriundos do precatório do Fundef

que coube ao município obedeceu a seguinte distribuição dentre as secretarias integrantes da Administração Municipal:

Secretaria	Valor	Observação
Educação	3.746.200,00	5436-4
		6563-3
		19625-8
		20874-4
Saúde	1.390.000,00	20922-8
Desenvolvimento e Inclusão Social	490.000,00	58067-8
Fundo Municipal de Assistência Social		18175-7
Planejamento e Gestão	5.000,00	9028-x
Relações Institucionais e Política	5.000,00	19510-3
Esportes	90.000,00	9027-1
Administração	90.000,00	5542-9
Infraestrutura	1.890.901,90	5444-5
Desenvolvimento Econômico	30.000,00	19575-8
Segurança e Cidadania	70.000,00	647022-6
Gabinete do Prefeito	295.000,00	5448-8

Entretanto, conforme analisado no Achado 1 (“os recursos não foram depositados em conta específica”), no tópico referente ao município em questão, apesar da movimentação dos recursos em contas não específicas e fora da destinação educação, entende-se que não cabe a realização de audiência ou citação do gestor municipal para apresentação de esclarecimentos quanto a essas questões, tendo em vista que é nítida a inclinação judicial pela desvinculação dos recursos em relação à sua finalidade original, expressa no próprio processo judicial que deu origem ao precatório.

Município de Icapuí

Situação encontrada

De acordo com os esclarecimentos prestados pelo município (Peça 843, p. 1-2), os recursos do precatório foram aplicados em diversas áreas de atuação do município estranhas à educação, conforme demonstrado na tabela abaixo. O município reconhece, em sua resposta, que os recursos não foram aplicados exclusivamente em educação básica:

Secretaria	Banco	Agência	Conta Corrente
PMI PRECATÓRIOS	CEF	743	00415-3
FME PRECATÓRIOS	CEF	743	00416-1
FMSS PRECATÓRIOS	CEF	743	00417-0
SANEAMENTO TCPAC	Banco do Brasil	4379-6	16.675-8
PMI COTA PARTE ICMS	Banco do Brasil	4379-6	8.860-9
PREC ADM FIN	Banco do Brasil	4379-6	17.535-8

Porém, conforme analisado no Achado 1 (“os recursos não foram depositados em conta específica”), no tópico referente ao município em questão, apesar da movimentação dos recursos em contas não específicas e fora da destinação educação, entende-se que não cabe a realização de audiência ou citação do gestor municipal para apresentação de esclarecimentos quanto a essas questões, tendo em vista que é nítida a inclinação judicial pela desvinculação dos recursos em relação à sua finalidade original, expressa no próprio processo judicial que deu origem ao precatório.

Itaitinga

Situação encontrada

De acordo com os esclarecimentos prestados, por meio do Ofício 001.16.10.2018, de 18/10/2018, o Município de Itaitinga/CE, informa que recebeu os recursos na condição de indenização, motivo pelo qual aplicou 50% do valor na educação, sendo uma parte na concessão de abono compensatório para o professorado efetivo que atuou no período 1999/2003, conforme acordo firmado pelos professores, através do Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Itaitinga/CE, enquanto que o restante do valor relativo aos 50% destinado à educação teve a sua destinação em MDE.

Quanto aos 50% dos recursos restantes, estes foram aplicados em investimentos, porquanto inexistia, à época do recebimento, segundo alega a municipalidade, qualquer obrigatoriedade de aplicação exclusiva na educação, haja vista que o recurso foi repassado ao município, na condição de indenização.

Secretaria	Valor	Observação
Educação	5.151.856,00	O município encaminha todas as movimentações das contas bancárias geridas pelas duas secretarias acima, sem especificar a fonte dos recursos em cada conta; o valor acima corresponde a 50% do valor do precatório que coube ao município, conforme distribuição de recursos efetuada pelo município.
Infraestrutura	5.151.856,00	

Porém, conforme analisado no Achado 1 (“os recursos não foram depositados em conta específica”), no tópico referente ao município em questão, apesar da movimentação dos recursos em contas não específicas e fora da destinação educação, entende-se que não cabe a realização de audiência ou citação do gestor municipal para apresentação de esclarecimentos quanto a essas questões, tendo em vista que é nítida a inclinação judicial pela desvinculação dos recursos em relação à sua finalidade original, expressa no próprio processo judicial que deu origem ao precatório.

Obs: As evidências constantes da questão 1, são as mesmas da questão 2.

50. Assim, do que restou evidenciado da descrição da situação encontrada no Município de Campos Sales, em que houve a aplicação de recursos advindos dos precatórios do Fundef fora das finalidades legais sem que houvesse qualquer respaldo judicial ou administrativo autorizando tais gastos, cabe formular a seguinte proposta de encaminhamento:

- Determinar à Prefeitura Municipal de Campos Sales, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da comunicação, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, da quantia de R\$ 5.254.713,61, indevidamente utilizada em finalidade distinta da área educacional, atualizada monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, as quantias de R\$ 230.000,00, R\$ 29.000,00 e R\$ 230.000,00, transferidas em 8/11/2017, 5/9/2018 e 8/11/2018, respectivamente, para as contas intituladas “Fundeb 40”, “Secretaria de Educação de Campos Sales” e “Fundeb 40”, bem como outras eventualmente utilizadas na finalidade educação, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição da Transferência	Data	Valor
----------------------------	------	-------

Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	13/7/2017	700.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	24/7/2017	130.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	25/7/2017	150.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	27/7/2017	75.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	29/8/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	20/9/2017	220.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF DE CAMPOS SALES	3/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA DE CAMPOS SALES CE	18/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	19/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA DE CAMPOS SALES	25/10/2017	51.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREF CAMPOS SALES	26/10/2017	340.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	01/11/2017	240.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	4/12/2017	150.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	8/12/2017	220.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	13/12/2017	500.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	13/12/2017	100.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	27/12/2017	193.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	10/1/2018	250.000,00
Transf. p/ a conta 11.185 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	1/2/2018	148.010,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	5/6/2018	235.000,00
Transf. p/ a conta 23.896 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES	17/7/2018	138.000,00
Transf. p/ a conta 11.185 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES	5/9/2018	21.000,00

IV.3 Pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos dos precatórios do Fundef.

51. A equipe constatou que ocorreu o pagamento de honorários advocatícios com recursos dos precatórios do Fundef aos profissionais advogados que atuaram nos autos representando os municípios, configurando irregularidade na destinação de recursos constitucionalmente vinculados à educação. Além dessa irregularidade básica, os advogados foram selecionados pelos municípios em atropelo às normas sobre licitação e contratos, conforme discutido mais à frente.

52. Para a seleção dos advogados que atuaram nas causas, os diversos municípios integrantes da amostra examinada pela equipe de auditoria lançaram mão de três formas básicas de arregimentação de profissionais. A primeira forma foi a contratação de advogados por intermédio de convênio com a

Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará – Aprece. Uma segunda maneira foi a contratação direta de escritórios ou advogados mediante inexigibilidade de licitação.

53. Estas duas formas de contratação apresentaram diversas irregularidades, além da ocorrência principal do pagamento dos honorários advocatícios com recursos vinculados à educação. Ambas as formas de contratação são o objeto do presente achado, conforme descrito a seguir.

54. Uma terceira maneira de prover o patrocínio das causas de interesse de cada município seria através da própria procuradoria geral integrante da administração direta. Apenas um município da amostra utilizou essa forma de contratação, que foi a Prefeitura de Fortaleza, a qual, por possuir a administração mais estruturada em relação ao conjunto dos municípios cearenses, dispunha de quadro próprio com profissionais em plenas condições de promover e acompanhar as ações pertinentes ao contencioso do Fundef. Os advogados do Município de Fortaleza que atuaram nas causas do Fundef não receberam honorários advocatícios contratuais. Os honorários sucumbenciais foram pagos a associações ligadas aos procuradores municipais na forma já descrita, mas sem envolvimento dos recursos do Fundef. Por esse motivo, o Município de Fortaleza não se encontra incluído no presente achado.

55. O quadro abaixo mostra, dentre os municípios nos quais houve pagamento de honorários advocatícios com recursos do Fundef, a distribuição deles em função da forma escolhida de contratação dos advogados:

SITUAÇÃO	DESCRIÇÃO	MUNICÍPIOS
Parte 1 deste achado	Contratação de advogados por meio de convênio com a Aprece	Acopiara
		Aracati
		Apuiarés
		Camocim
		Canindé
		Caridade
		Eusébio
		Fortim
		Forquilha
		Icapuí
		Itaiçaba
		Itaitinga
		Graça
		Guaraciaba do Norte
		Pacujá
Parte 2 deste achado	Contratação de advogados por meio de processo de inexigibilidade	Paramoti
		Piquet Carneiro
		Horizonte
		Itapajé
		Maracanaú
		Pacujá
		Ubajara

56. A primeira forma de contratação a ser tratada neste achado foi a que contou com a atuação da Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará – Aprece, que intermediou o processo de escolha dos advogados que atuaram nas ações ordinárias e de cumprimento das sentenças, conforme descrito a seguir.

Parte 1: contratação dos advogados mediante assinatura de convênio com a Aprece, que se encarregava da contratação direta dos escritórios ou advogados

57. Inicialmente, cabe descrever a situação encontrada em cada um dos municípios onde a irregularidade foi encontrada, bem como indicar os valores e as datas de recebimento pertinentes. A tabela a seguir relaciona os casos de pagamento de honorários advocatícios nos casos em que a escolha dos advogados ficou a cargo da Aprece, nos termos de convênios celebrados entre essa entidade e diversas prefeituras:

diversas precatórias.

Advogado/Cessionário Beneficiário (CPF/CNPJ)	Nº do Precatório	Valor Original (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data do Pagamento
Municípios de Camocim, Forquilha, Graça, Guaraciaba do Norte e Pacujá				
No âmbito da Ação de Cumprimento de Sentença 0021949-15.2004.4.05.8100, em 20/5/2015, tendo em vista que a União entendeu como cabível, a título de valor exequendo do presente feito, o montante de R\$ 76.575.693,33, na proporção devida a cada município exequente, o Sr. juiz decidiu homologar o quantum acima consignado como valor incontroverso do processo em epígrafe, pelo que deferiu o pedido de destacamento da verba honorária contratual, determinando, por conseguinte, a expedição dos requisitórios e precatórios parciais de pagamentos, tendo em vista que obedeceram à forma acordada entre os escritórios de advocacia, Aprece e municípios autores (cf. Decisão à p. 1/7 da Peça 828). Os dados referentes aos valores pagos a título de honorários contratuais advocatícios previstos nos precatórios expedidos para esse grupo de municípios são mostrados abaixo (cf. Peça 828, p. 27/38).				
Com relação à situação específica do Município de Forquilha, apesar dessa municipalidade afirmar em seus esclarecimentos (peça 32) que realizou todos os atos judiciais e administrativos relacionados ao precatório 138659-CE por meio da Procuradoria Municipal, percebe-se que, conforme mencionado no quadro dos precatórios, a ação ordinária e de execução para recuperação dos valores do Fundef foi patrocinada pela Aprece e seus advogados, constando inclusive destaque em precatório a título de honorários contratuais. Assim, ainda que se disponha nas evidências apenas de parte do convênio do Município de Forquilha, cujo conteúdo, repisa-se, é praticamente igual aos dos demais municípios aqui analisados, é razoável presumir que se repetem nesse caso as irregularidades elencadas acima. Tais observações valem demais para os demais municípios, considerando que as evidências relativas ao convênio com a Aprece e ao contrato desta com a parceria de escritórios, conforme descrito mais adiante, foram obtidas dos processos judiciais examinados pela equipe de auditoria TCE/TCU.				
Camocim				
Ana Gabriela Menezes Pimenta (769.671.153-91)	2015.81.03.018.0000 53	878.609,07	962.605,62	05/12/2016
Aprece – Ass. dos Mun. e Pref. CE (01.769.435/0001-68)		861.381,44	943.731,00	05/12/2016
Dimas de Oliveira Costa (370.334.333-87)		1.708.406,53	1.871.733,16	05/12/2016
Francisco Carlos Machado da Ponte (733.376.503-25)		146.434,84	160.434,26	05/12/2016
Thales Catunda de Castro (714.453.823-34)		439.304,53	481.302,80	05/12/2016
Zuellington Queiroga Freire (120.123.783-15)		1.708.406,53	1.871.733,16	05/12/2016
Forquilha				
Ana Gabriela Menezes Pimenta (769.671.153-91)	2015.81.03.018.0000 54	347.861,10	381.116,88	05/12/2016



Advogado/Cessionário Beneficiário (CPF/CNPJ)	Nº do Precatório	Valor Original (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data do Pagame nto
Aprece – Ass. dos Mun. e Pref. CE (01.769.435/0001-68)		341.040,29	373.644,00	05/12/2016
Dimas de Oliveira Costa (370.334.333-87)		676.396,58	741.060,60	05/12/2016
Francisco Carlos Machado da Ponte (733.376.503-25)		57.976,86	63.519,49	05/12/2016
Thales Catunda de Castro (714.453.823-34)		173.930,55	190.558,44	05/12/2016
Zuellington Queiroga Freire (120.123.783-15)		676.396,58	741.060,60	05/12/2016
Graça				
Ana Gabriela Menezes Pimenta (769.671.153-91)	2015.81.03.018.0000 55	413.348,44	452.864,70	05/12/2016
Aprece – Ass. dos Mun. e Pref. CE (01.769.435/0001-68)		405.243,57	443.985,00	05/12/2016
Dimas de Oliveira Costa (370.334.333-87)		803.733,07	880.570,24	05/12/2016
Francisco Carlos Machado da Ponte (733.376.503-25)		68.891,41	75.477,45	05/12/2016
Thales Catunda de Castro (714.453.823-34)		206.674,22	226.432,35	05/12/2016
Zuellington Queiroga Freire (120.123.783-15)		803.733,07	880.570,24	05/12/2016
Guaraciaba do Norte				
Ana Gabriela Menezes Pimenta (769.671.153-91)	2015.81.03.018.0000 56	667.079,65	730.853,46	05/12/2016
Aprece – Ass. dos Mun. e Pref. CE (01.769.435/0001-68)		653.999,66	716.523,00	05/12/2016
Dimas de Oliveira Costa (370.334.333-87)		1.297.099,33	1.421.103,95	05/12/2016
Francisco Carlos Machado da Ponte (733.376.503-25)		111.179,94	121.808,91	05/12/2016
Thales Catunda de Castro (714.453.823-34)		333.539,83	365.426,73	05/12/2016
Zuellington Queiroga Freire (120.123.783-15)		1.297.099,33	1.421.103,95	05/12/2016
Pacujá				
Ana Gabriela Menezes Pimenta (769.671.153-91)	2015.81.03.018.0000 57	36.317,95	39.790,09	05/12/2016
Aprece – Ass. dos Mun. e Pref. CE (01.769.435/0001-68)		35.605,84	39.009,90	05/12/2016
Dimas de Oliveira Costa (370.334.333-87)		70.618,24	77.369,63	05/12/2016
Francisco Carlos Machado da Ponte (733.376.503-25)		6.052,99	6.631,68	05/12/2016
Thales Catunda de Castro		18.158,98	19.895,05	05/12/2016



Advogado/Cessionário Beneficiário (CPF/CNPJ)	Nº do Precatório	Valor Original (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data do Pagame nto
(714.453.823-34)				16
Zuellington Queiroga Freire (120.123.783-15)		70.618,24	77.369,63	05/12/2016
Municípios de Apuiarés e Itaiçaba				
Os Municípios de Tianguá, Apuiarés, Itaiçaba, Santana do Cariri e São Benedito, em conjunto ingressaram em juízo com o processo de execução 0021950-97.2004.4.05.8100, que tramita na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, contra a União Federal, para fins de requerer a quantia determinada em sentença judicial proferida na fase de conhecimento, referente à complementação do Fundef. Em 18/6/2015, tendo em vista que a União entendeu como cabível, a título de valor exequendo aos municípios autores, o montante de R\$ 143.361.475,98, o juízo homologou o <i>quantum</i> como incontroverso, deferiu o pedido de destaque da verba honorária contratual, homologou a cessão de créditos à Aprece, e, ao final, determinou a expedição de precatórios aos municípios, incluindo os honorários contratuais (cinco precatórios), e de outros cinco precatórios, referentes aos honorários sucumbenciais, em conformidade com o rateio apresentado pela parte autora (peça 828, fls. 39-45). Porém, em 17/7/2015, em sede embargos de declaração opostos pela União, todos os precatórios tiveram seu pagamento suspenso, tendo em vista a inclusão, nos cálculos dados como incontroversos, de períodos não contemplados na sentença proferida na fase do reconhecimento do direito (peça 834, p. 20). Ao decidir em definitivo sobre os embargos apresentados e sobre outras demandas apresentadas por diversos outros interessados, a Srª Juíza Federal da 6ª Vara, dando provimento aos embargos da União, fixou como novo valor incontroverso a quantia de R\$ 81.561.469,24. Dessa forma, o valor total de R\$ 158.371.410,00 dos cinco precatórios expedidos com os valores dos municípios e dos honorários contratuais, detalhados na planilha abaixo, reduziu-se para o novo montante especificado nos embargos, restando-se a diferença até julgamento definitivo dos eventuais embargos ao novo valor fixado da dívida (peça 834, p. 12-16). Em seguida, em 17/2/2017, ao apreciar novos pedidos formulados pelas partes e outros interessados, a Srª Juíza proferiu a seguinte decisão interlocutória, dispondo sobre o processamento dos precatórios expedidos (peça 834, p. 8-9): 1. A expedição de ofício ao Banco do Brasil S/A solicitando os números das contas individualizadas, a data de abertura e saldo atualizado de cada uma delas, relativamente a cada um dos credores beneficiários, a fim de viabilizar a expedição dos respectivos Alvarás. 2. A expedição de ALVARÁ em favor do MUNICÍPIO DE APUIARÉS, relativamente ao requisitório nº 2015.81.00.006.000357 (PRC 134672/CE) e de seus respectivos patronos, para recebimento dos valores depositados em favor do Município e a título de honorários contratuais, conforme delineado no Ofício de fls. 2018/2020, devidamente atualizados. Os alvarás deverão ser expedidos individualmente em favor de cada beneficiário, contendo o valor a ser liberado com as atualizações pertinentes. 3. A expedição de ALVARÁ em favor do MUNICÍPIO DE ITAIÇABA, relativamente ao requisitório 2015.81.00.006.000358 (PRC 134673/CE) e de seus respectivos patronos, para recebimento dos valores depositados em favor do Município e a título de honorários contratuais, conforme delineado no Ofício de fls. 2018/2020, devidamente atualizados. Os alvarás deverão ser expedidos individualmente em favor de cada beneficiário, contendo o valor a ser liberado com as atualizações pertinentes. 4. A expedição de Ofício para o Banco do Brasil no sentido de determinar que o mesmo coloque o valor devido ao MUNICÍPIO DE SANTANA DO CARIRI e a seus respectivos advogados, objeto				



Advogado/Cessionário Beneficiário (CPF/CNPJ)	Nº do Precatório	Valor Original (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data do Pagamento
do Requisitório 2015.81.00.006.000359 (PRC 134674/CE), à disposição do Juízo da Vara Única da Comarca de Santana do Cariri, a quem caberá deliberar acerca da destinação dos valores e sobre a expedição do Alvará em favor de seus beneficiários, devendo as quantias permanecer bloqueadas até ulterior deliberação do referido juízo. 5. A expedição de Ofício para o Juízo da Vara Única da Comarca de Santana do Cariri noticiando que o valor relativo ao Requisitório 2015.81.00.006.000359 (PRC 134674/CE), devido ao MUNICÍPIO DE SANTANA DO CARIRI e a seus respectivos advogados, foi colocado a sua disposição. 6. A expedição de Ofício para o Banco do Brasil no sentido de determinar que o mesmo coloque à disposição do Juízo da 18ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Sobral/CE os valores devidos ao MUNICÍPIO DE TIANGUÁ e aos advogados Zuelington Queiroga Freire, Ana Gabriela Meneses Pimenta, Thales Catunda de Castro, Dimas de Oliveira Costa, Francisco Carlos Machado da Ponte e à APRECE - Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará, relativamente aos honorários contratuais referentes ao Requisitório 2015.81.00.006.000361 (PRC 134676/CE), mantendo os valores bloqueados até ulterior deliberação do referido juízo. 7. A expedição do Ofício ao juízo da 18ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Sobral/CE, informando o teor da decisão e que os valores devidos ao MUNICÍPIO DE TIANGUÁ e aos advogados Zuelington Queiroga Freire, Ana Gabriela Meneses Pimenta, Thales Catunda de Castro, Dimas de Oliveira Costa, Francisco Carlos Machado da Ponte e à APRECE - Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará, relativamente aos honorários contratuais referentes ao Requisitório 2015.81.00.006.000361 (PRC 134676/CE) estão à sua disposição. 8. A manutenção do bloqueio em relação aos valores devidos ao MUNICÍPIO DE SÃO BENEDITO e aos seus respectivos advogados, bem como ao Sindicato dos Servidores Municipais de São Benedito - SINSESB, objeto do requisitório 2015.81.00.006.000360 (PRC 134.675/CE), até o julgamento definitivo dos Conflitos de Competência suscitados em relação às ACPs nº 0800998-35.2016.4.05.8103 e 0800999-20.2016.4.05.8103. 9. A intimação dos Municípios autores para, no prazo legal, se manifestar sobre a impugnação à execução apresentada pela União Federal. 10. O desentranhamento da petição de fls. 2063/2066 para entrega ao Município de São Benedito, através de seu respectivo patrono signatário da peça. 11. A expedição de Ofício à Presidência do TRF da 5ª Região informando que ainda persistem os motivos ensejadores do bloqueio parcial dos precatórios noticiados nos Malotes Digitais de fls. 2313/2353, o que vai perdurar até o julgamento definitivo da impugnação à execução oposta pela União Federal no bojo dos presentes autos. 12. A expedição de Ofício ao Tribunal de Contas dos Municípios no sentido de comunicar a liberação dos valores em favor dos Municípios de Itaíçaba e Apuiarés, no sentido de ser procedida à fiscalização quanto à aplicação dos recursos ora liberados No passo seguinte, sendo cientificada de que nos autos do Conflito de Competência 0801492-22.2017.4.05.0000, foi reconhecida a competência do Juízo da 18ª Vara Federal para processar e julgar a Ação Civil Pública 0800998-35.2016.4.05.8103, em que o Ministério Público Federal pleiteia a vinculação dos recursos do precatório referente ao Município de São Benedito às finalidades do Fundeb, a Srª Magistrada titular da 6ª Vara decidiu colocar os valores incontroversos relativos ao Precatório 2015.81.00.006.000360, devidos àquela municipalidade e a seus respectivos advogados, “à disposição do juízo condutor da referida Ação Civil Pública, a quem caberá deliberar acerca da destinação dos valores e sobre a expedição do Alvará em favor de seus beneficiários” (peça 834, p. 4-5). No despacho pertinente informou-se que o valor total do referido precatório, atualizado até novembro de 2016 importava em R\$ 25.374.055,34. Tais				



Advogado/Cessionário Beneficiário (CPF/CNPJ)	Nº do Precatório	Valor Original (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data do Pagamento
recursos ficariam bloqueados até decisão do juízo da 18ª Vara Federal. Já em 14/5/2018, o juízo da 6ª Vara Federal veio a saber que a sentença proferida na Ação Civil Pública 3754-48.2016.8.06.0162/0, em tramitação na Vara Única da Comarca de Santana do Cariri veio a extinguir o processo sem julgamento do mérito, revogando a tutela antecipada anteriormente deferida que bloqueava os valores do Precatório 2015.81.00.006.000359, cujo beneficiário é o dito município, juntamente com seus advogados. Mesmo em face disso, a Sr. Juíza da 6ª Vara Federal decidiu manter os recursos pertinentes à disposição da Justiça Estadual em que tramita a referida ACP, que se encontra em fase de recurso, ainda pendente de decisão, devendo os advogados interessados, se for o caso, habilitarem-se perante o juízo estadual competente a fim de peticionarem em favor de seus interesses. Há, ainda, informações nos autos de que os recursos relativos ao Precatório 2015.81.00.006.000360, relativo a São Benedito e aos honorários contratuais dos advogados respectivos, foram novamente colocados à disposição do juízo da 6ª Vara. O processo aguarda nova decisão do Sr. Juiz da 6ª Vara acerca dessa e de outras questões ainda pendentes de apreciação. Conclui-se que apenas os municípios de Itaiçaba e Apuiarés tiveram os recursos de seus precatórios já devidamente levantados por alvará do juízo competente desde 17/2/2017, o que não acontece com os precatórios relativos aos Municípios de Tianguá, São Benedito e Santana do Cariri, cujos recursos remanescentes considerados incontroversos encontram-se ainda bloqueados e à disposição dos Juízos da 16ª e 6ª Varas Federais e da Vara Única da Comarca de Santana do Cariri. Para fins da citação proposta nesta parte do achado, relativamente aos recursos direcionados ao pagamento de honorários profissionais aos advogados dos Municípios de Itaiçaba e Apuiarés, a equipe levou em conta, na elaboração da planilha abaixo, a informação do juízo da 6ª Vara Federal de que os recursos dos precatórios estão atualizados até 31/11/2016 e que a razão entre os recursos finalmente considerados incontroversos e os valores atualizados para aquela data referentes aos recursos de cada precatório entregues à Justiça pelo Tesouro Nacional segue a taxa de 57,21%, a julgar pelo valor total declarado incontroverso para o precatório relativo ao Município de São Benedito.				
Apuiarés				
Ana Gabriela Menezes Pimenta	2015.81.00.006.0003 57	478.448,04	273.720,12	30/11/2016
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do CE		469.066,71	268.353,06	30/11/2016
Dimas de Oliveira Costa		930.315,63	532.233,57	30/11/2016
Francisco Carlos Machado da Ponte		79.741,34	45.620,02	30/11/2016
Thales Catunda de Castro		239.224,02	136.860,06	30/11/2016
Zuellington Queiroga Freire		930.315,63	532.233,57	30/11/2016
Itaiçaba				
Ana Gabriela Menezes Pimenta	2015.81.00.006.0003 58	152.330,00	87.147,99	30/11/2016
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do		149.343,1	85.439,21	30/11/2016

Advogado/Cessionário Beneficiário (CPF/CNPJ)	Nº do Precatório	Valor Original (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data do Pagamento
CE		4		16
Dimas de Oliveira Costa		296.197,23	169.454,44	30/11/2016
Francisco Carlos Machado Da Ponte		25.388,33	14.524,66	30/11/2016
Thales Catunda de Castro		76.165,00	43.574,00	30/11/2016
Zuellington Queiroga Freire		296.197,23	169.454,44	30/11/2016
Municípios de Caridade, Paramoti, Piquet Carneiro, Canindé e Acopiara				
Os Municípios de Canindé, Caridade, Paramoti, Piquet Carneiro e Acopiara, também em conjunto, ingressaram em juízo com o processo de execução de sentença 0021944-90.2004.4.05.8100, que tramita na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, contra a União Federal, com igual objetivo. Em 26/08/2014, o juízo homologou como incontroverso o montante de R\$ 150.895.848,60, determinou a expedição de precatório parcial da parte incontroversa e o destaque do percentual de 20% para pagamento de honorários contratuais. Posteriormente, em despacho datado em 19/6/15 (peça 828, p. 61-62), a partir de pedido dos patronos, foi homologada cessão de créditos em favor da Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará – Aprece, em conformidade com rateio apresentado pelos autores. Os dados referentes aos precatórios expedidos constam na peça 828, p. 63-72. Os valores históricos e efetivamente pagos a título de honorários contratuais advocatícios são demonstrados nos quadros abaixo.				
Com relação à situação específica do Município de Canindé, esta municipalidade, por intermédio do Ofício 448/2018, de 18/09/19 (peça 31), comunica que não existe nos arquivos municipais qualquer processo administrativo de contratação de escritório de advocacia que patrocinou a causa e resultou no recebimento do precatório do Fundef. Deduz-se que o convênio com a Aprece sequer faz parte dos arquivos municipais, à disposição dos órgãos de controle.				
Acopiara				
Ana Gabriela Menezes Pimenta	2015.81.00.006.0003 52	1.346.666,03	1.523.212,92	1/12/2016
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará		1.320.260,82	1.493.346,00	1/12/2016
Dimas de Oliveira Costa		2.618.517,29	2.961.802,90	1/12/2016
Francisco Carlos Machado da Ponte		224.444,34	253.868,82	1/12/2016
Thales Catunda de Castro		673.333,02	761.606,46	1/12/2016
Zuellington Queiroga Freire		2.618.517,29	2.961.802,90	1/12/2016
Caridade				



Advogado/Cessionário Beneficiário (CPF/CNPJ)	Nº do Precatório	Valor Original (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data do Pagame nto
Ana Gabriela Menezes Pimenta	2015.81.00.006.0003 53	475.184,85	537.482,88	1/12/2016
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará		465.867,50	526.944,00	1/12/2016
Dimas de Oliveira Costa		923.970,54	1.045.105,60	1/12/2016
Francisco Carlos Machado da Ponte		79.197,47	89.580,47	1/12/2016
Thales Catunda de Castro		237.592,42	268.741,44	1/12/2016
Zuellington Queiroga Freire		923.970,54	1.045.105,60	1/12/2016
Canindé				
Ana Gabriela Menezes Pimenta	2015.81.00.006.0003 54	2.052.593,02	2.315.475,89	1/12/2016
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará		2.012.346,10	2.270.074,40	1/12/2016
Dimas de Oliveira Costa		3.991.153,10	4.502.314,24	1/12/2016
Francisco Carlos Machado da Ponte		342.098,84	385.912,65	1/12/2016
Thales Catunda de Castro		1.206.296,51	1.360.791,18	1/12/2016
Zuellington Queiroga Freire		3.991.153,10	4.502.314,24	1/12/2016
Paramoti				
Ana Gabriela Menezes Pimenta	2015.81.00.006.0003 55	447.352,74	506.036,21	1/12/2016
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará		438.581,12	496.113,93	1/12/2016
Dimas de Oliveira Costa		869.852,55	983.959,30	1/12/2016



Advogado/Cessionário Beneficiário (CPF/CNPJ)	Nº do Precatório	Valor Original (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data do Pagame nto
Francisco Carlos Machado da Ponte		74.558,79	84.339,37	1/12/2016
Thales Catunda de Castro		223.676,37	253.018,10	1/12/2016
Zuellington Queiroga Freire		868.852,74	982.828,33	1/12/2016
Piquet Carneiro				
Ana Gabriela Menezes Pimenta	2015.81.00.006.0003 56	295.616,33	334.372,32	1/12/2016
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará		289.819,93	327.816,00	1/12/2016
Dimas de Oliveira Costa		574.809,53	650.168,40	1/12/2016
Francisco Carlos Machado da Ponte		49.269,39	55.728,72	1/12/2016
Thales Catunda de Castro		147.808,16	167.186,16	1/12/2016
Zuellington Queiroga Freire		574.809,53	650.168,40	1/12/2016
Municípios de Aracati, Eusébio, Fortim, Icapuí e Itaitinga				
Em 18/6/2014, o Sr. Juiz da Ação de Cumprimento de Sentença 0021951-82.2004.4.05.8100 determinou a expedição de precatório no montante total de R\$ 154.101.074,51, sem prejuízo do destaque do valor referente aos honorários advocatícios contratuais (cf. Peça 828, p. 73). Os precatórios emitidos em razão dessa decisão encontram-se, por cópia, na peça 828, p. 74/83. Os valores ali discriminados foram depois retificados para incluir a Aprece entre os beneficiários dos requisitórios. O valor total dos precatórios permaneceu o mesmo, calculando-se a cota da Aprece mediante aplicação do percentual de 3% sobre o total de cada precatório e deduzindo-se o valor da parte que cabia a cada município. Feitas essas retificações, o resumo dos pagamentos efetuados a título de honorários contratuais advocatícios é demonstrado no quadro a seguir. Com relação à situação específica do Município de Fortim, por meio de consulta ao Portal da Prefeitura <http://www.fortim.ce.gov.br/leis.php> constatou-se a existência das Lei Municipais 181, de 13/12/2000, e 182, de 13/12/2000 (peça 58), que tratavam da estrutura organizacional da Prefeitura de Fortim, na qual já era prevista a constituição da Procuradoria Jurídica como ente de assessoramento ao Prefeito. Posteriormente, na Lei Municipal 338 (peça 58), de 30/9/2009, a Procuradoria Municipal passou a constar como órgão de assessoramento superior, com competência expressa para representar judicialmente o Município de Fortim e exercer as funções de assessoria e orientação jurídica. Portanto, contra os responsáveis ligados a esse município, pesa ainda a irregularidade da contratação ilegítima, mediante convênio com a Aprece para intermediação de contratação de				



Advogado/Cessionário Beneficiário (CPF/CNPJ)	Nº do Precatório	Valor Original (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data do Pagame nto
empresas advocatícias, conforme narrado em seguida, quando o município poderia perfeitamente acionar seu órgão jurídico, com função de representar judicialmente a edilidade, sem que tenha havido qualquer justificativa para a dispensa comprovando cabalmente a impossibilidade desse órgão jurídico ou procuradoria assumir a demanda, contrariando os princípios da motivação, eficiência, economicidade, legitimidade e legalidade.				
Aracati				
Ana Gabriela Menezes Pimenta	2014.81.00.006.0005 74	1.568.663,81	1.665.346,86	30/11/2015
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará		1.537.905,69	1.632.692,99	30/11/2015
Dimas de Oliveira Costa		3.050.179,63	3.238.174,45	30/11/2015
Francisco Carlos Machado da Ponte		261.443,97	277.557,81	30/11/2015
Thales Catunda de Castro		784.331,90	832.673,43	30/11/2015
Zuellington Queiroga Freire		3.050.179,63	3.238.174,45	30/11/2015
Eusébio				
Ana Gabriela Menezes Pimenta	2014.81.00.006.0005 75	1.189.658,16	1.262.981,34	30/11/2015
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará		1.166.331,53	1.238.217,00	30/11/2015
Dimas de Oliveira Costa		2.313.224,19	2.455.797,05	30/11/2015
Francisco Carlos Machado da Ponte		198.276,36	210.496,89	30/11/2015
Thales Catunda de Castro		594.829,08	631.490,67	30/11/2015
Zuellington Queiroga Freire		2.313.224,19	2.455.797,05	30/11/2015
Fortim				
Ana Gabriela Menezes Pimenta	2014.81.00.006.0005 76	487.921,18	517.993,7	30/11/2015



Advogado/Cessionário Beneficiário (CPF/CNPJ)	Nº do Precatório	Valor Original (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data do Pagamento
			4	
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará		478.354,10	507.837,01	30/11/2015
Dimas de Oliveira Costa		948.735,62	1.007.210,05	30/11/2015
Francisco Carlos Machado da Ponte		81.320,20	86.332,29	30/11/2015
Thales Catunda de Castro		243.960,58	258.996,86	30/11/2015
Zuellington Queiroga Freire		948.735,62	1.007.210,05	30/11/2015
Icapuí				
Ana Gabriela Menezes Pimenta		601.287,78	638.346,60	30/11/2015
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará		530.548,04	563.247,00	30/11/2015
Dimas de Oliveira Costa		601.287,78	638.346,60	30/11/2015
Francisco Carlos Machado da Ponte	2014.81.00.006.000577	601.287,78	638.346,60	30/11/2015
Thales Catunda de Castro		601.287,78	638.346,60	30/11/2015
Zuellington Queiroga Freire		601.287,78	638.346,60	30/11/2015
Itaitinga				
Ana Gabriela Menezes Pimenta		928.090,74	985.292,46	30/11/2015
Aprece Ass. dos Mun. e Pref. do Ceará		909.892,88	965.973,00	30/11/2015
Dimas de Oliveira Costa	2014.81.00.006.000578	1.804.620,87	1.915.846,45	30/11/2015
Francisco Carlos Machado da Ponte		154.681,78	164.215,4	30/11/2015



Advogado/Cessionário Beneficiário (CPF/CNPJ)	Nº do Precatório	Valor Original (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data do Pagamento
			0	
Thales Catunda de Castro		464.045,37	492.646,23	30/11/2015
Zuellington Queiroga Freire		1.804.620,87	1.915.846,45	30/11/2015

Obs.: datas de pagamento referente aos precatórios obtidas da análise das ações originárias, dos processos referentes aos precatórios, disponíveis para consulta na página do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, com apoio nas informações prestadas pela representação no Ceará da Advocacia Geral da União, que forneceu à equipe de auditoria a planilha resumo à peça 810.

Análise dos convênios firmados com a Aprece

58. Com relação aos municípios que geriram recursos considerados vinculados à finalidade originária do Fundef, registre-se que a maior parte dos municípios desse grupo valeram-se da intermediação da Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará – Aprece. Dos 43 municípios selecionados para exame pela equipe de auditoria, 33 optaram por essa forma de contratação de escritórios de advocacia para o patrocínio das causas que redundaram nos chamados precatórios do Fundef, embora nem todos tenham apresentado a ocorrência de pagamento de honorários com recursos do Fundef. Os municípios em que houve tal irregularidade são os dezoito relacionados na tabela acima.

59. Em todos os casos em que se verificou o pagamento, o valor total pago a título de honorários contratuais, em cada ação, foi calculado à base do percentual fixo de 20% sobre o valor total do precatório. Além disso, tais honorários são pagos sempre ao mesmo grupo de advogados, e não aos escritórios advocatícios diretamente contratados pela Aprece. Os percentuais que cabem individualmente a cada advogado variam de acordo com a ação. A própria Aprece, na condição de cessionária dos créditos relativos aos honorários, é um dos integrantes desse grupo fixo de advogados. Seu percentual individual de participação, ao contrário dos demais percentuais, foi fixado na taxa de 3% do valor dos precatórios.

60. Em consulta à página da Aprece na internet, apurou-se que a entidade chegou a convocar, em 2004, todos os 184 municípios cearenses, mas apenas 56 concordaram em “ingressar com ações por meio de advogados articulados pela Aprece”. A tentativa de convencer novos municípios a entrarem com ações judiciais coordenadas pela entidade continuou nos anos seguintes, obtendo-se, no total, a adesão de 135 municípios. Apenas treze municipalidades resolveram ingressar na Justiça por sua própria conta, sem a participação da Aprece.

61. De acordo com o exame efetuado pela equipe de auditoria na cópia dos termos de convênio e respectivos planos de trabalho firmados entre os municípios e a Aprece, extraída dos processos judiciais referentes às ações, a redação desses instrumentos é feita de maneira bastante simplificada, com texto padronizado, alterando-se de um para o outro apenas pelas informações específicas de cada prefeitura (v. cópia à Peça 828, p. 16-20). No objeto prevê-se a cooperação técnico-financeira de natureza específica, amparando-se na Lei 8.666/1993 e Instrução Normativa (IN) 01/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Mais especificamente, o objetivo é analisar possíveis valores de transferências constitucionais/legais não repassados ao município no período de 1999 a 2003 e promover ação judicial para reclamar tais valores.

62. Percebe-se que a Aprece envidou, de fato, esforços no sentido de mobilizar e incentivar os municípios cearenses a procurarem reaver, pela via judicial, eventuais diferenças nos repasses do antigo Fundef feitos a menor pela União Federal, o que corresponde aos principais objetivos da

entidade, ao procurar direcionar maior volume de recursos para as municipalidades. No entanto, em vez de incentivar o ingresso das ações pelos próprios municípios cearenses, através de procuradorias ou órgãos jurídicos próprios, ou mesmo mediante a contratação de advogados através de licitação, prevendo-se cláusulas não abusivas de remuneração, a entidade esteve entre as primeiras a tentar assegurar para si parte substancial dos recursos a serem recuperados, fazendo constar em aditivo do termo de parceria das empresas que contratou, conforme descrito abaixo, cláusula expressa (cláusula quinta, parágrafo nono) garantindo-lhe 15% do total de honorários pagos em cada ação judicial exitosa, como de fato ocorreu nos destaques dos requisitórios de pagamentos elencados nos quadros acima.

63. Diante disso, percebe-se que parcela dos recursos dos convênios foi destinada à própria conveniente (Aprece), como espécie de remuneração pelos serviços prestados. Salienta-se que tal circunstância é inconcebível em regimes de mútua cooperação, como é o caso do convênio, que é alheio à ideia de lucro, ainda mais considerando que a Aprece, conforme art. 1º do seu Estatuto (peça 2, fls. 1-23), é uma sociedade civil sem fins lucrativos, e também que a cláusula quinta dos convênios previa expressamente a aplicação dos recursos exclusivamente no alcance da sua finalidade. É de se indagar que melhor destino a entidade poderia dar aos volumosos recursos que recebeu por conta das ações do Fundef que não seja para ações educacionais, em atendimento às populações carentes dessas ações nos municípios.

64. De sua parte, em cumprimento às disposições conveniadas, a Aprece celebrou contrato em 4/10/2004 com uma parceria formada pelas empresas Smart Consultoria e Representações Ltda. e PGA Assessoria Técnica Jurídica S/S Ltda., a primeira sendo representada pelo seu presidente, Sr. Júlio César Lima Batista, e a parceria de empresas sendo representada pelo Sr. Zuellington Queiroga Freire. O objetivo foi o de levantar e apurar os valores não transferidos em sua totalidade pela União aos municípios conveniados, oriundos de transferência do Fundef, com vistas a identificar créditos remanescentes em favor da municipalidade, passíveis de recuperação pela via administrativa ou judicial. Uma cópia do termo de contrato correspondente, do termo de constituição de parceria entre as duas empresas e do termo aditivo a essa parceria podem ser encontradas à Peça 828, p. 95-108.

65. Deste último consta, dentre outras alterações, individualização nominal dos diversos profissionais que atuariam nas causas com a respectiva distribuição final dos honorários, na cláusula quinta, parágrafo nono. Neste parágrafo, a Aprece comparece entre os destinatários do pagamento de honorários com o percentual final de 15% do total pago.

66. Registre-se que, antes mesmo de a Aprece formalizar a contratação da parceria com as empresas acima mencionadas, os municípios já haviam assinado as procurações outorgando poderes aos advogados designados pela parceria, datadas de 2 a 6/7/2004, como se pode visualizar na Peça 835, p. 98-105.

67. Do exame da documentação acima mencionada, identificou-se as irregularidades e ilegalidades no instrumento de convênio a seguir relatadas.

68. Em primeiro lugar, não há indicação da dotação orçamentária pela qual correrá a despesa estipulada na cláusula terceira do convênio, conforme determina o art. 7º, inciso VI, da IN 01/1997 da STN c/c os arts. 116 e 55, inciso V, da Lei 8.666/1993.

69. A forma de remuneração que estipula percentual sobre o êxito, prevista na cláusula terceira, configura um pacto de risco e denota carência de planejamento, pressuposto para garantir a responsabilidade na gestão fiscal nos termos do art. 1º, §1º, da Lei Complementar 1/2000, além de impossibilitar a fixação do preço determinada pelo art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, aplicável aos convênios por força do art. 116 deste normativo.

70. De fato, como se vê pela redação da referida cláusula, a seguir transcrita, fica ali configurada a chamada cláusula *ad exitum*, a qual também dificilmente encontra abrigo seguro na constituição e legislação pátrias:

Para execução do objeto deste convênio, dá-se o valor de R\$ 3.400,00 (...), repassado de acordo com plano de trabalho anexo a esse instrumento, que será deduzida da cota do ICMS do município, na

forma do que estabelece o art. 62 do Estatuto da Aprece, a título de execução dos cálculos necessários para o cumprimento do mesmo e 20% (vinte por cento) do valor total da causa a título de honorários advocatícios que será deduzido do valor total reclamado quando êxito da lide quer na esfera administrativa, quer na judicial. (grifou-se)

71. É de se reparar o extremo potencial de lesividade da estipulação do elevado percentual de 20% sobre o valor recuperado para fins de pagamentos de honorários contratuais, que resultaram, ao final de cada pleito judicial, no auferimento de quantias verdadeiramente extravagantes, tal a exorbitância dos valores resultantes da fria aplicação do percentual referido sobre recursos públicos destinados ao atendimento de toda a população, em forte agressão a princípios constitucionais básicos, como os da razoabilidade e moralidade.

72. Não seria demais repisar, a propósito, que toda a dinheirama assim formada beneficia apenas uns poucos privilegiados, bafejados que foram pela sorte de possuírem algum tipo de relacionamento com a Aprece, que se encarregou de arrebatar municípios que sequer sabiam da força do suposto direito em jogo e que os escolheu como patronos das causas, sem licitação ou qualquer procedimento seletivo minimamente transparente. Com efeito, nos termos da parceria firmada entre as empresas contratadas diretamente pela Aprece, o grupo de advogados atuantes nos processos dos municípios cearenses é sempre o mesmo (v., por exemplo, parágrafo nono da cláusula quinta do aditivo ao termo de parceria entre as empresas escolhidas pela Aprece à Peça 828, p. 107), tendo cada um dos seus integrantes já amealhado imensas fortunas, completamente destoantes da realidade econômica de um dos estados mais pobres da federação.

73. As severas restrições que se podem levantar à inclusão da chamada cláusula *ad exitum* e a previsão de incidência indiscriminada do percentual de 20% sobre quantias pertencentes ao Erário da União, presumivelmente vultosas, já são bem conhecidas do Tribunal. O relatório que integra o Acórdão 1285/2018-Plenário, de caráter preliminar, proferido em processo da mesma natureza dos presentes autos de auditoria, traz exauriente discussão acerca do não cabimento de ambas as estipulações, como forma de remuneração inserida em contratos administrativos. Transcreve-se a seguir, pela total pertinência com a presente matéria, as percutientes considerações ali expendidas sobre o tema:

97. Avançando, desta feita, para análise específica da remuneração (honorários advocatícios), percebe-se a presença de cláusula *ad exitum*, conforme cláusula contratual (vide peça 62) padrão a seguir reproduzida, verbis:

(...)

98. Dessa forma, tem-se aí a outra questão a ser discutida: a possibilidade de celebração, no âmbito da Administração Pública, de contrato de prestação de serviços advocatícios com previsão de pagamentos proporcionais ao êxito das importâncias recuperadas.

99. Sobre a possibilidade de a remuneração pela prestação de serviços advocatícios ser fixada *ad exitum* (taxa de sucesso), é preciso compreender que os contratos que vinculam a remuneração do particular ao êxito da atividade constituem contratos de risco.

100. A celebração desses contratos é exceção no âmbito de atuação do Poder Público. Como regra, os contratos administrativos devem definir precisamente os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em observação aos termos do edital e da proposta a que se vinculam (art. 54, § 1º, da Lei 8.666/93).

101. Convém registrar, para maior clareza, as diferentes naturezas de honorários: os honorários sucumbenciais (devido ao advogado da parte vencedora e arbitrados pelo Juiz, regidos pelo art. 85 do CPC) e os honorários consensuais (devidos em razão do compromisso em prestar a obrigação e estipulados pelas partes no contrato).

102. A mencionada forma de pagamento contratual, denominada cláusula *ad exitum*, ocorre quando o recebimento é condicionado a um resultado positivo, sendo que sua ocorrência não encontra amparo no ordenamento jurídico quando relacionada à verba cuja natureza seja pública.

103. A propósito, trazemos à colação excerto da RECOMENDAÇÃO MPF-PRM/ILH-GAB 03



N. 05/2016, exarada no âmbito do procedimento administrativo 1.14.001.000106/2016, verbis:

“(…) Alguns Municípios celebraram contratos advocatícios lesivos ao patrimônio público, prevendo honorários contratuais incompatíveis com o alto valor e a baixa complexidade da causa (a qual trata de matéria exclusivamente de Direito, já pacificada).

Os honorários contratuais têm chegado, por vezes, a 20%. Considerando como exemplo um precatório de R\$ 5 milhões, isso resultaria no pagamento de R\$ 1 milhão com recursos públicos, para uma causa com peças-padrão. Não se pode esquecer, ademais, que os escritórios de advocacia já receberam honorários sucumbenciais no próprio processo judicial, arbitrados igualmente sobre o valor da causa. Se, além desses, receberem também honorários convencionais (contratuais) em altos percentuais, ter-se-á efetiva desproporcionalidade e lesão ao erário.

Escritórios têm argumentado que os honorários convencionais são uma livre convenção entre o cliente e o causídico. De fato. Ocorre que, neste caso, o cliente é a Fazenda Pública, e os recursos que remuneram os serviços são públicos. Assim, um eventual contrato advocatício que preveja honorários convencionais desproporcionais é lesivo ao patrimônio público e, como tal, há de ser anulado (tanto como qualquer outro ato lesivo ao patrimônio público, nos termos da Lei da Ação Civil Pública e da Lei da Ação Popular), inclusive com responsabilização dos que derem causa ao prejuízo.

Nesse sentido, Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia tem entendimento pacífico de que é ilícita a fixação de contratos advocatícios em que, além dos honorários sucumbenciais fixados em Juízo, o escritório ganhe também um percentual do proveito da causa. Com efeito, o art. 55, III, da Lei 8.666/93 estabelece que é cláusula essencial no contrato administrativo a que estabelece e define o preço (é dizer, o valor líquido a ser pago). Assim, nos contratos em que a Administração Pública tenha de despender recursos, o preço tem de ser certo e preestabelecido, não se admitindo um contrato cujo valor é desconhecido e depende de fatores aleatórios, como o êxito ou não na demanda. A Administração até pode firmar contrato em que não despenda valor nenhum, e toda a remuneração do escritório seja decorrente de honorários sucumbenciais estabelecidos em Juízo. Entretanto, se for despender algum valor adicional a título de honorários contratuais, este tem de ser pré-definido e certo, independente do êxito ou não na demanda.

Dentre tantos outros precedentes, assim se manifestou o TCM/BA nos Processos TCM nº 65609/10 e nº 65032/08. A posição é tão sedimentada que também ensejou a edição dos prejulgados nº 1199 e 1427, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

I - SOMENTE É ADMISSÍVEL O CONTRATO DE RISCO (*AD EXITUM*) NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUANDO O PODER PÚBLICO NÃO DESPENDER QUALQUER VALOR, SENDO A REMUNERAÇÃO DO CONTRATADO EXCLUSIVAMENTE OS HONORÁRIOS PELA SUCUMBÊNCIA DEVIDOS PELA PARTE VENCIDA, NOS MONTANTES DETERMINADOS PELO JUÍZO NA SENTENÇA CONDENATÓRIA. NÃO É ADMISSÍVEL A CELEBRAÇÃO DE CONTRATO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ONDE ESTEJA PREVISTO QUE O CONTRATADO PERCEBERÁ, A TÍTULO DE REMUNERAÇÃO, UM PERCENTUAL SOBRE AS RECEITAS AUFERIDAS PELO ENTE COM AS AÇÕES ADMINISTRATIVAS OU JUDICIAIS EXITOSAS PROMOVIDAS PELO CONTRATADO, POIS NESTE CASO SERIA IMPERIOSA A INCLUSÃO DE CLÁUSULA CONTENDO O VALOR DO CONTRATO E OBSERVÂNCIA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS, QUE EXIGEM PREVISÃO DE RECEITAS E DESPESAS.

II (...) O CONTRATO A SER FIRMADO COM O PROFISSIONAL DO DIREITO DEVERÁ TER VALOR FIXO, NÃO PODENDO SE PREVER PERCENTUAL SOBRE AS RECEITAS AUFERIDAS PELO ENTE COM AS AÇÕES ADMINISTRATIVAS OU JUDICIAIS EXITOSAS PELO CONTRATADO, SALVO SE A ADMINISTRAÇÃO FIRMAR CONTRATO DE RISCO PURO, ONDE NÃO SE DESPENDA NENHUM VALOR COM A CONTRATAÇÃO, SENDO A REMUNERAÇÃO DO CONTRATADO EXCLUSIVAMENTE PROVENIENTE DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA DEVIDOS PELA PARTE VENCIDA, NOS MONTANTES DETERMINADOS PELO JUÍZO NA SENTENÇA CONDENATÓRIA”.

À parte dessa questão, o fato é que, ainda que os honorários contratuais não tenham sido firmados como percentual do êxito, ou ainda que se considerasse lícita essa prática, o gestor tem a especial obrigação de verificar a eventual onerosidade excessiva do contrato para a Administração e, se for o caso, promover sua anulação ou pleiteá-la em Juízo. O que não pode o gestor é efetuar pagamento desproporcional de valores por uma causa de modelos já prontos, sobretudo considerando que já foram recebidas, em cada ação judicial, os honorários sucumbenciais fixados pelo Judiciário”. (...)

104. De fato, no âmbito da Administração Pública, o contrato a ser firmado com o profissional do Direito deverá estabelecer valor fixo, não podendo se cogitar da aplicação de percentual sobre as receitas auferidas pelo ente por força de ações administrativas ou judiciais exitosas conduzidas pelo contratado, salvo se a Administração firmar contrato de risco puro, onde a remuneração do contrato dar-se-á exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida.

105. Cabe também aduzir, por relevante, que a vinculação da remuneração do profissional do Direito a percentual do montante de créditos efetivamente recuperados contraria o princípio orçamentário da universalidade, pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e despesas do Estado. Na Lei n. 4.320/64, o princípio em tela traduz-se nos seguintes dispositivos:

“Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Art. 3º. A Lei do orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei”.

106. A avença tampouco se coaduna com a legislação pertinente no plano contratual, porquanto nos moldes estatuídos pelo art. 55, III, da Lei 8.666/93, é cláusula essencial no contrato administrativo a que estabelece e define o preço. É dizer: o preço tem de ser certo e preestabelecido, não se admitindo um contrato cujo valor é desconhecido e depende de fatores aleatórios, como o êxito ou não na demanda, salvo se a Administração firmar contrato de puro risco. Vejamos:

“Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

(...)

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica”

107. Ademais, a Constituição Federal veda expressamente, em seu inciso IV do artigo 167, a vinculação de receitas e impostos:

“Art. 167. São vedados:

IV – a vinculação de receitas de impostos a órgão ou despesa, ressalvada a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimentos do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, bem como o disposto no §4º deste artigo”.

108. A respeito do tema (vinculação das receitas de impostos), o Supremo Tribunal Federal, em reiteradas oportunidades, vem decidindo pela inconstitucionalidade da vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, por ofensa ao inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

109. O Tribunal de Contas do Estado de Tocantins (TCE-TO), quando da análise do Processo TC 0446/2011, referente à consulta apresentada pelo gestor da Prefeitura Municipal de Aliança do Tocantins - TO, proferiu a seguinte decisão, assim ementada:

“EMENTA: Consulta. Prefeitura Municipal de Aliança do Tocantins. Questionamentos: 1)

viabilidade jurídica de contratação de serviços técnicos especializados de assessoramento para constituição e cobrança de créditos; 2) possibilidade da inexigibilidade de licitação para a contratação dos serviços e 3) possibilidade de definição do valor do contrato sobre as receitas auferidas pelo ente com as ações administrativas ou judiciais exitosas. No mérito, responder ao consulente que como regra geral a representação judicial, extrajudicial e assessoramento de entes públicos devem ser feitos por Procurador Público e Assessoria Própria. Contratação de serviços de assessorias ou consultoria técnicas particulares – excepcionalidade condicionada à Lei de Licitações. A licitação poderá ser dispensada ou inexigível, caso sejam atendidos os requisitos insertos, respectivamente, no inciso II do art. 24 ou no inciso II, combinado com o § 1º do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93. Sendo substitutivo de pessoal computar-se-á no limite de despesa com pessoal previsto na LRF. Impossibilidade de vinculação do valor dos honorários sobre as receitas auferidas, salvo em contrato de risco integral com previsão de remuneração de sucumbência fixada pelo juízo na sentença condenatória. Conhecimento da consulta. Ciência à autoridade consulente. Publicação. Arquivamento”. (...).

110. Na mesma vertente, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, nos autos do Termo de Ocorrência TCM 65.032/08, assim se pronunciou:

“O Contrato de Risco, pactuado entre o Município de Teixeira de Freitas e a empresa ADVOCACIA SAFE CARNEIRO S/C, pela sua própria natureza, torna-se incompatível com o regime jurídico dos contratos administrativos, na medida em que a participação do Poder Público impõe a observância de regras específicas, de tutela do interesse público, de caráter indispensável, que impedem a realização de despesas com a contraprestação dos seus contratantes através de pagamentos indefinidos e futuros. O percentual de 12% (doze por cento), a título de honorários advocatícios, do importe acrescido ao Fundo de Participação do Município estabelecido no instrumento normativo pactuado não encontra guarida no inciso IV e § 4º do artigo 167 da Carta Federal vez que o princípio constitucional da não vinculação é inquestionável. Vale dizer: somente as exceções expressamente elencadas no citado inciso fogem à regra geral”. (...).

111. Não fosse só isso, esta Corte de Contas possui precedente no sentido de que (Acórdão 2.686/2008-TCU-Plenário – Relator: Ministro Ubiratan Aguiar):

“Nas contratações em que são pactuadas cláusulas de êxito, como remuneração pelos serviços prestados, deve haver correspondência direta entre o esforço e a dificuldade esperados do contratado e o prêmio acordado, sob pena de se configurar situação de desproporcionalidade entre serviço prestado e preço”.

112. O gestor tem a especial obrigação de verificar a eventual onerosidade excessiva do contrato para a Administração e, se for o caso, promover sua anulação ou pleiteá-la em Juízo. O que não pode é efetuar pagamento desproporcional de valores por uma causa de baixa complexidade e sem que o preço tenha sido certo e preestabelecido (art. 55, III, da Lei 8.666/93), evitando-se assim, a indefinição do valor do contrato e respeitando as normas que regem as finanças públicas e as contratações dos entes públicos.

113. No caso dos autos, o contrato a ser firmado com o profissional do direito deveria estabelecer valor fixo (art. 55, III, da Lei 8.666/93), não podendo prever percentual sobre as receitas de impostos auferidas pelo ente municipal com as ações administrativas ou judiciais exitosas pelo contratado (art. 167, inciso IV da CF), ou, caso a Administração firmasse contrato de risco puro, onde não houvesse qualquer dispêndio de valor com a contratação, seria hipótese de remuneração do contrato, exclusivamente, por meio dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida, nos montantes determinados e fixados pelo juízo na sentença condenatória.

74. Dentro do compartilhamento das atividades de fiscalização com o TCE/CE, a equipe ali designada para o trabalho conjunto com a equipe da Secex-CE realizou estudo que bem demonstra a exorbitância do sistema de remuneração que vigorou nos processos do Fundef, baseado na aplicação de percentual fixo sobre os valores eventualmente recuperados nas ações judiciais, na conformidade da cláusula de êxito. Com efeito, a tabela a seguir, preparada pela equipe do TCE/CE com base nos dados



do Portal de Licitações dos Municípios <<http://www.tcm.ce.gov.br/licitacoes/>> e do Portal da Transparência dos Municípios <http://municipios.tce.ce.gov.br/transparencia/> (peça 846, p. 91-102), mostra que, se a remuneração dos causídicos que atuaram nos processos do Fundef fosse calculada pela média mensal das remunerações pagas normalmente pelos municípios, considerando o tempo total das ações do Fundef, as diferenças a maior dos honorários pagos nesses processos seriam bastante expressivas, chegando a 2576% no caso do Município de Maracanaú, examinado na parte seguinte deste achado:

MUNICÍPIO	VALOR ORIGINAL DO PRECATÓRIO	VALOR DO MUNICÍPIO	VALOR DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DESTACADOS*	DATA DE INGRESSO DA AÇÃO	DATA DO PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS PELA UNIÃO**	TEMPO DE DURAÇÃO DO PROCESSO ATÉ O DEPÓSITO EM CONTA JUDICIAL (MÊSES)*****	VALOR ESTIMADO CONSIDERANDO A MÉDIA MENSAL DAS ASSESSORIAS JURÍDICAS CONTRATADAS E O TEMPO DE DURAÇÃO DO PROCESSO***	DIFERENÇA (%)	DIFERENÇA (R\$)****
FORQUILHA	R\$ 11.368.009,80	R\$ 9.094.407,84	R\$ 2.273.601,96	27/10/2004	05/12/2016	146,00	R\$897.552,79	153%	R\$ 1.376.049,17
CANINDE	R\$ 67.078.203,29	R\$ 53.662.562,62	R\$ 13.415.640,67	28/10/2004	02/12/2016	146,00	R\$897.552,79	1395%	R\$ 12.518.087,88
FORTIM	R\$ 15.945.136,50	R\$ 12.756.109,20	R\$ 3.189.027,30	27/10/2004	03/12/2015	134,00	R\$823.781,32	287%	R\$ 2.365.245,98
MARACANAÚ	R\$ 56.305.278,50	R\$ 44.461.628,90	R\$ 11.843.649,60	18/12/2008	03/12/2014	72,00	R\$442.628,77	2576%	R\$ 11.401.020,83
ITAPAJÉ	R\$ 29.338.124,80	R\$ 23.470.499,84	R\$ 5.867.624,96	20/07/2006	02/12/2016	125,00	R\$768.452,73	664%	R\$ 5.099.172,23
SÃO BENEDITO	R\$ 21.137.062,85	R\$ 16.909.722,28	R\$ 4.227.340,57	27/10/2004	02/12/2016	146,00	R\$897.552,79	371%	R\$ 3.329.787,78
ARATUBA	R\$ 15.855.983,05	R\$ 12.684.786,44	R\$ 3.171.196,61	28/10/2004	28/06/2017	153,00	R\$940.586,14	237%	R\$ 2.230.610,47
UMIRIM	R\$ 18.653.774,30	R\$ 14.923.019,44	R\$ 3.730.754,86	28/10/2004	28/06/2017	153,00	R\$940.586,14	297%	R\$ 2.790.168,72
GUARAMIRANGA	R\$ 5.093.340,40	R\$ 4.074.672,32	R\$ 1.018.668,08	28/10/2004	28/06/2017	153,00	R\$940.586,14	8%	R\$ 78.081,94
ITAPIÚNA	R\$ 19.878.892,13	R\$ 15.903.113,71	R\$ 3.975.778,42	28/10/2004	28/06/2017	153,00	R\$940.586,14	323%	R\$ 3.035.192,28

* Valores não atualizados

** Considerada a data do depósito dos valores pela União como marco para encerramento do processo, tendo em vista que já houve a discussão nos autos e a definição dos valores incontroversos.

*** O cálculo do valor médio dos serviços jurídicos envolveu licitações realizadas em 2017 e 2018 por 18 municípios, considerando apenas os valores mensais pagos pela Unidade Secretária de Educação.

**** A diferença tende a ser maior se considerados os valores atualizados

***** Foi acrescentado 1 ao número de meses, de forma a compensar eventual arredondamento para baixo.

75. A equipe de auditoria incorpora todas as considerações expendidas acima ao presente relatório, partilhando inclusive das conclusões postas no relatório da deliberação mencionada acerca da nulidade irremediável tanto do convênio firmado entre os municípios e a Aprece, posto que de convênio não se trata, como dos contratos celebrados entre a referida entidade e as empresas parceiras, não bastasse a suprema irregularidade da contratação destas em total atropelo ao princípio geral da licitação insculpido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Como demonstração da total aderência da equipe de auditoria a tais considerações, transcreve-se a seguir, o excerto correspondente do referido relatório:

114. Considerando que a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei, tendo em vista a vinculação da Administração Pública ao princípio constitucional da legalidade (art. 37, caput), e considerando, ainda, que toda a disciplina acerca dos contratos está traçada na Constituição Federal (art. 37, XXI) e na Lei de Licitações (artigos 54 a 80), sendo que em nenhum momento a Constituição ou a Lei autorizam a Administração Pública a celebrar contrato de risco com particular, ficam os Municípios impossibilitados de firmar contratos que prevejam pagamento de honorários com base em cláusula *ad exitum*, ressalvada a hipótese em que a remuneração do contratado decorra apenas dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida no processo.

115. No caso sob análise, entende-se sobejamente demonstrada a nulidade do contrato de prestação de serviços advocatícios, eis que ausente qualquer indício de que tenham sido observados os dispositivos da Lei 8666/93, bem como a inexistência de boa-fé por parte dos contratados, uma vez que, na condição de causídicos (operadores do direito e pleno conhecedores da legislação), tinham ciência da nulidade das avenças celebradas, em desacordo com as disposições da lei de licitações, restando patente a insubsistência de título hábil a legitimar eventual pagamento pelos serviços advocatícios prestados.

116. E ainda que não se pudesse falar em concorrência de conduta do particular para a celebração do contrato nulo e em obrigação da Administração de indenizá-lo pela execução dos serviços, tal providência deve ser buscada nas vias ordinárias, por arbitramento, e não com base em contrato tido por nulo. Nesse sentido:

“ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA. CHEQUE PRESCRITO. CONTRATO VERBAL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. TRANSPORTE. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO E PRÉVIO EMPENHO. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 59, § 4º, DA LEI



4.320/64, 59 E 60, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.666/93. OCORRÊNCIA. OBRIGATORIEDADE DA LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DE ORDEM CONSTITUCIONAL (CF/88, ART. 37, XXI) . FINALIDADE (LEI 8.666/93, ART. 3º). FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. REGRA GERAL: CONTRATO ESCRITO (LEI 8.666/93, ART. 60, PARÁGRAFO ÚNICO). INOBSERVÂNCIA DA FORMA LEGAL. EFEITOS. NULIDADE. EFICÁCIA RETROATIVA (LEI 8.666/93, ART. 59, PARÁGRAFO ÚNICO). APLICAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO FINANCEIRO. PROVIMENTO. (...) 6. No regime jurídico dos contratos administrativos nulos, a declaração de nulidade opera eficácia ex tunc, ou seja, retroativamente, não exonerando, porém, a Administração do dever de indenizar o contratado (Lei 8.666/93, art. 59, parágrafo único), o que, todavia, deve ser buscado na via judicial adequada. 7. Recurso especial provido”. (RESP 200300784135, DENISE ARRUDA, STJ – PRIMEIRA TURMA, DJ DATA:19/09/2005 PG:00187 RSTJ VOL.:00196 PG:00083.DTPB:.)

117. Destaca-se que a própria Lei n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB), em seu art. 22, §2, remete às vias ordinárias, por meio de arbitramento, a fixação dos honorários advocatícios quando estes não forem regularmente estipulados entre patrono e seu cliente, como é o caso presente.

76. Resta mencionar, por último, a irregularidade que deu origem aos presentes trabalhos de fiscalização, de que já se tinha conhecimento, em tese, e que restou plenamente delineada na auditoria: a utilização de recursos do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios, que são gastos totalmente estranhos à finalidade educacional pública em senso estrito. Tal finalidade é justamente a destinação originária dos recursos do Fundef e que não teria se perdido ao serem finalmente direcionados aos municípios credores pela via judicial, conforme entendimento assentado no Acórdão 1824/2017-Plenário, originador desta auditoria. O excerto seguinte do relatório para o Acórdão 1285/2018 vem, mais uma vez, esclarecer os fundamentos de tal entendimento:

118. Dessa forma, considerando a natureza vinculada determinada pela origem dos recursos, além da desproporcionalidade do valor aferido em função do trabalho desenvolvido, não se pode admitir que os valores auferidos pelos entes federados sejam vertidos para o pagamento de honorários advocatícios, devendo a verba objeto da execução necessariamente ser aplicada na mesma finalidade a que se destinou o fundo contábil: a educação fundamental. No sentido de tais considerações vem se posicionando a jurisprudência pátria, conforme se vê dos Acórdãos a seguir transcritos:

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. FUNDEF. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS. RETENÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Os honorários advocatícios contratuais devem ser pagos aos patronos contratados pelo ente público através da verba própria e não com retenção de verba vinculada, sob pena de violação do texto constitucional. (Precedente deste Tribunal. AG 126993/PE, Rel. Des. Federal Francisco Cavalcanti, DJE em 19/10/2012) . 2. Agravo de instrumento improvido”. (TRF-5, AG 00099246820144050000, 3ª Turma, Des. Federal Marcelo Navarro, DJE – Data: 07/04/2015 – Página: 46).

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FUNDEF. RETENÇÃO DE HONORÁRIOS CONTRATUAIS. IMPOSSIBILIDADE. 1. Em se tratando de diferenças alusivas ao FUNDEF, justifica-se a sua vinculação, quando pagas, a finalidades relacionadas à área a que se destina, qual seja, à educação. 2. Os honorários advocatícios contratuais devem ser pagos aos patronos contratados pelo ente Público através da verba própria, e não com retenção de verba vinculada, sob pena de violação ao texto constitucional. (TRF-5ª R. 1ª T., AG 126993/PE, rel. Des. Federal Francisco Cavalcanti, DJ 19/10/12) 3. Há de se afastar a alegação de incompetência da Justiça Federal levantada em contrarrazões, pois ‘não há qualquer litígio entre os exequentes e os seus patronos, mas sim intervenção do Juízo Federal, que indeferiu o pedido de retenção dos honorários contratuais’. (cf. TRF-5ª R., 1ª T., AGTR 138950, rel. Des. Federal Manoel Erhardt, DJ 02/10/14) 4. Agravo de instrumento desprovido”. (TRF-5, AG 00004391020154050000, 3ª Turma, Rel. Des. Federal Paulo Machado Cordeiro, DJE – Data: 20/05/2015 – Página: 47).

119. Impende consignar que os destaques eventualmente autorizados judicialmente decorrem do



fato de que não cabe ao Poder Judiciário, para fins de autorização de pagamentos de honorários advocatícios, a prévia análise acerca da legalidade do contrato administrativo, tarefa essa de competência dos órgãos de controle. O Poder Judiciário autoriza tais destaques com base estritamente na existência e juntada aos autos de execução judicial do contrato de prestação de serviços jurídicos com previsão de honorários advocatícios.

120. Nesse sentido, importante registrar que no âmbito da ação de suspensão de Segurança n. 5.182 (questão principal abordada: precatórios do Fundef) o Supremo Tribunal Federal, por meio de Sua Excelência, a Ministra-Presidente Carmen Lúcia, enfatizou que “enquanto pendente a análise e o julgamento da validade dos contratos firmados sem a realização de licitação, os Municípios contratantes não poderão efetuar qualquer pagamento de honorários em favor da contratada”.

(...)

122. Em suma, decidiu a Ministra Carmen Lúcia suspender o pagamento de honorários advocatícios “antes de finda a análise regular dos ajustes pelo órgão de fiscalização”, o que assevera a competência dos órgãos de controle no tocante à análise da legalidade das referidas competência dos órgãos de controle no tocante à análise da legalidade das referidas contratações, mormente sob a égide da Lei de Licitações.

77. Não bastassem as nulidades já estabelecidas acima, as demais cláusulas do convênio trazem outras ilegalidades flagrantes. Quanto à cláusula quinta, que trata da obrigação das partes, percebe-se que o município conveniente entraria com os custos financeiros e a Aprece com a contrapartida técnica, com vistas à execução do objeto. Não obstante, constatou-se a subcontratação integral do objeto pela conveniente, mediante contrato remunerado com a parceria formada entre as empresas Smart Consultoria e Representações Ltda. e PGA Assessoria Técnica Jurídicas S/S Ltda., demonstrando que não foi considerado outro preceito basilar para celebração de um convênio, qual seja, dispor a conveniente de capacidade técnica e operacional para consecução do objeto, consoante dispunha o art. 1º, §2º, da IN 1/1997 da STN.

78. Também na cláusula quinta, consta como obrigação da conveniente a aplicação dos recursos oriundos do convênio exclusivamente no alcance da sua finalidade. Sucede que, nos contratos firmados entre a Aprece e as empresas parceiras, parcela dos recursos correspondentes a honorários advocatícios foi destacada para a própria conveniente, como espécie de remuneração, na condição de cessionária de tais créditos, circunstância inconcebível em regimes de mútua cooperação, como o convênio, que é alheio à ideia de lucro, como já observado.

79. De fato, no aditivo do termo de parceria firmado com as duas empresas contratadas pela Aprece para executar os serviços, há previsão expressa, na cláusula quinta, parágrafo nono, de distribuição final dos honorários contratuais na proporção de 15% para a Aprece, como de fato ocorreu nos destaques do requisitório de pagamento 2016.81.00.008.000062. É de se perguntar que razoabilidade haveria em prever para uma entidade custeada com magras contribuições de prefeituras cearenses acesso privilegiado às presumíveis fortunas que adviriam do sucesso de causas judiciais intentadas contra a União Federal. É visível que a entidade se prevaleceu da posição informal de representante dos entes públicos municipais nela congregados.

80. Outro quesito que se mostra vulnerável é a ausência de prazos e parâmetros para aferição das metas estipuladas no plano de trabalho, assim como a adequada descrição das etapas de execução, uma vez que sem estes elementos o acompanhamento pelo concedente se torna inócuo, indo de encontro aos art. 116, §1º, incisos II, III e VI, da Lei 8.666/93 c/c art. 1º, §1º, inciso XII, art. 2º, inciso III, IV, art. 7º, inciso III, da IN 1/1997 da STN.

81. Por fim, verificou-se, na cláusula sétima, a previsão de pagamento de multa por rescisão do instrumento de convênio sem justa causa, no valor de 20% do total levantado e reclamado nas vias judicial e/ou administrativa. Salienta-se que não há compatibilidade do regime sancionatório com os instrumentos da modalidade convênio, haja vista a horizontalidade dos partícipes, decorrente da mútua cooperação. Em sendo o caso de retirada de um dos participantes, caberia ao denunciante responsabilizar-se tão somente pelas obrigações do tempo em que integrou voluntariamente o acordo,

não havendo que falar em penalidades.

82. Nota-se, ante os elementos e irregularidades acima pontuados, que o instrumento carece de requisitos fundamentais para caracterização de um convênio, como os da mútua cooperação, interesses convergentes e ausência de fins lucrativos. Diante disso, entende-se que o convênio de cooperação técnico-financeira celebrado, nesses moldes, entre diversos municípios cearenses e a Aprece trata-se, na verdade, de contrato de prestação de serviços com clara contraposição de interesses.

83. Portanto, o fato é que fundamentado em convênio eivado de irregularidades e ilegalidades, foram realizadas contratações diretas de empresas de consultoria e assessoria jurídica, sem a realização prévia de licitação, em afronta ao art. 2º da Lei 8.666/1993 e art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, atuando a conveniente meramente como intermediária dessa relação, desviando a finalidade do convênio.

84. A partir da necessidade surgida, entende-se que a decisão que melhor se conformaria aos normativos vigentes à época seria a promoção da demanda judicial pela própria Procuradoria do Município de Guaramiranga. Comprovada e justificada a impossibilidade da execução dessa demanda de forma direta, deveria ter ocorrido procedimento licitatório prévio e com planejamento adequado, de forma a caracterizar e dimensionar os serviços a serem executados, bem como mensurar a remuneração compatível com o esforço a ser despendido, garantindo a mais ampla competitividade para contratação de serviços técnicos de assessoria jurídica e a seleção da melhor proposta, o que não ocorreu.

85. Ficam evidenciadas, em suma, as irregularidades sinteticamente descritas a seguir, conforme circunstanciadamente descrito acima:

a) celebração de convênio com ausência de seus pressupostos característicos e requisitos para celebração, mascarando verdadeira relação contratual, com contraposição clara de interesses, violando os artigos 1º, §1º, inciso I e XII, e §2º, 2º, inciso III e IV, e 7º, incisos III e VI, da IN 1/1997 da STN c/c artigos 116, 55, incisos III e V, da Lei 8.666/1993 e art. 1º, §1º, da Lei Complementar 1/2000;

b) contratação de empresas privadas sem realização de licitação prévia, em total e gratuita afronta ao princípio geral da licitação inscrito no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal c/c o art. 2º da Lei 8.666/1993, amparado em convênio ilegal, configurando puro desvio de finalidade e ensejando a inquestionável nulidade de ambos os instrumentos, sendo exigível o pronto restabelecimento do status quo anterior à sua celebração;

c) inserção de cláusula prevendo a remuneração *ad exitum*, sem qualquer possibilidade de recepção no direito público pátrio, e estipulando a incidência do percentual fixo de 20% indiscriminadamente sobre as quantias advindas do eventual êxito obtido nas ações, propiciando o auferimento de exorbitantes valores por alguns poucos advogados, em total desproporção com os esforços efetivamente despendidos no patrocínio das ações; e

d) pagamento de honorários advocatícios com utilização de recursos do Fundef, que deveriam ser aplicados exclusivamente em educação, que a finalidade exclusiva daquele programa, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional 14/1996, instituído pela Lei 9.424/1996 e regulamentado pelo Decreto 2.264/1997.

86. Dessa forma, uma vez constatados pagamentos de honorários advocatícios com recursos dos precatórios do Fundef, em desacordo ao entendimento exarado por este Tribunal, mediante o Acórdão 1824/2017-Plenário (subitem 9.2.4), a proposição da equipe de auditoria, conforme acordado em reunião entre a coordenação da presente Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) e as equipes que dela participaram, é pela constituição de processos apartados de tomadas de contas especiais, consoante também preconizado no subitem 9.4.3 do referido decisum, incluindo-se no rol de responsáveis, como responsáveis solidários, o gestor municipal signatário do convênio com a Aprece, a própria entidade Aprece, que foi um dos beneficiários dos pagamentos indevidos, seu presidente que também assinou os ilegais convênios com as prefeituras e, finalmente, os advogados contratados, também como beneficiários dos pagamentos indevidos.

87. No quadro que faz parte da proposta de encaminhamento a seguir são identificados todos esses responsáveis, por município, indicando-se ainda as peças em que se encontram todos os termos de convênio e de contratos que solidarizam todos os agentes.

Proposta de encaminhamento para a Parte 1 do achado

88. Ante o exposto nesta parte do presente achado, a equipe faz a proposta de encaminhamento constante do inciso II da Proposta de Encaminhamento formulada no item 167, deste relatório, a qual, em resumo, é no sentido de:

I - constituir processos apartados de tomada de contas especial para cada um dos municípios relacionados no item 56, acima, a fim de que sejam citados os responsáveis identificados no quadro a seguir, na forma alvitada na Proposta de Encaminhamento do item 167, em razão das seguintes irregularidades:

a) celebração de convênio com ausência de seus pressupostos característicos e requisitos para celebração, mascarando verdadeira relação contratual, com contraposição clara de interesses, violando os artigos 1º, §1º, inciso I e XII, e §2º, 2º, inciso III e IV, e 7º, incisos III e VI, da IN 1/1997 da STN c/c artigos 116, 55, incisos III e V, da Lei 8.666/1993 e art. 1º, §1º, da Lei Complementar 1/2000;

b) contratação de empresas privadas sem realização de licitação prévia, em total e gratuita afronta ao princípio geral da licitação insito no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal c/c o art. 2º da Lei 8.666/1993, amparado em convênio ilegal, configurando puro desvio de finalidade e ensejando a inquestionável nulidade de ambos os instrumentos, sendo exigível o pronto restabelecimento do status quo anterior à sua celebração;

c) inserção de cláusula prevendo a remuneração *ad exitum*, sem qualquer possibilidade de recepção no direito público pátrio, e estipulando a incidência do percentual fixo de 20% indiscriminadamente sobre as quantias advindas do eventual êxito obtido nas ações, propiciando o auferimento de exorbitantes valores por alguns poucos advogados, em total desproporção com os esforços efetivamente despendidos no patrocínio das ações; e

d) pagamento de honorários advocatícios com utilização de recursos do Fundef, que deveriam ser aplicados exclusivamente em educação, que a finalidade exclusiva daquele programa, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional 14/1996, instituído pela Lei 9.424/1996 e regulamentado pelo Decreto 2.264/1997:

- Quadro de Responsáveis, por município:

Município	Responsáveis			Peças do contrato e do convênio ou procurações judiciais
	Prefeito signatário do convênio com a Aprece	Aprece (entidade e presidente signatário do convênio)	Advogados beneficiados	
Camocim	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	Peça 819, p. 1-18
Forquilha	Raimundo Azevedo	Associação dos Municípios e	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-	Peça 819, p. 1-18

	Prado (CPF 030.443.603-82)	Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	
Graça	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	Peça 819, p. 1-18
Guaraciaba do Norte	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	Peça 819, p. 1-18
Pacujá	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	Peça 819, p. 1-18
Apuiarés	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	Peça 819, p. 19-28

		051.679.063-34)	Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	
Itaiçaba	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	Peça 819, p. 19-28
Caridade	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	Peça 819, p. 29-38
Paramoti	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	Peça 819, p. 35
Piquet Carneiro	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	Peça 819, p. 36
Canindé	Antônio	Associação dos	Ana Gabriela Mendes	Peça 819, p.

	Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91)	Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	37
Acopiara	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	Peça 845, p. 1
Aracati	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	Peça 845, p. 2-6
Eusébio	Edson Sá (CPF 017.421.083-34)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	Peça 845, p. 7-11
Fortim	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF	Peça 845, p. 12-16

		Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	
Icapuí	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	Peça 845, p. 17-21
Itaitinga	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20)	Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34)	Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91); Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87); Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25); Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34) e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15).	Peça 845, p. 22-26

II - realização de diligências à Advocacia Geral da União a fim de que seja esclarecido:

a) se não ocorreu pagamento em duplicidade ao Município de Pacujá, referente ao repasse a menor ao município de verbas do antigo Fundef, uma vez que a municipalidade é autora em duas ações aparentemente com o mesmo objeto, a saber, as Ações 0021949-15.2004.4.05.8100 e 0002333-74.2006.4.05.8103, obtendo êxito em ambas as contendas; e

b) tendo em vista os indícios de duplicidade de ações judiciais envolvendo o Município de Ubajara, se há ação judicial de qualquer modalidade de autoria do município de Ubajara pleiteando o recebimento de verbas do antigo Fundef além da Ação Ordinária 0000023-27.2008.4.05.8103, em especial que esteja tramitando na 5ª Vara Federal do Distrito Federal, remetendo-lhe, como subsídio à resposta, cópia desta parte do presente achado e da peça 323 dos autos, em que o município afirma que os recursos que recebeu dos precatórios do Fundef não decorreram da ação mencionada.

Parte 2: contratação dos advogados mediante inexigibilidade de licitação

89. Nos municípios constantes da relação a seguir, a forma de contratação adotada foi a declaração de inexigibilidade de licitação, conforme descrito na situação encontrada em cada uma das municipalidades examinadas.

Município de Ubajara

Em sentença de 16/12/2008 proferida na Ação Ordinária 0000023-27.2008.4.05.8103, a Srª Juíza Federal Substituta da 18ª Vara Federal condenou a União ao repasse das verbas questionadas relativamente ao período de 10/1/2003 (cinco anos anteriores ao ajuizamento da causa) a 19/12/2006 (cópia à Peça 835, p. 40-44). Em 16/4/2015, o Sr. Juiz Titular homologou as planilhas com os valores com os quais concordaram as partes, deferindo ainda o destaque das verbas honorárias no percentual de 20%. Expedido o Precatório 2015.81.03.018.000044 (cópia à

Peça 835, p. 45), sua execução foi suspensa em 23/6/2015 até decisão do E. TRF da 5ª Região em sede de agravo de instrumento. Mas, logo em seguida, em 30/6, o Sr. Juiz determinou o regular processamento, sobrestando-se a parte relativa aos honorários, até o julgamento do TRF da 5ª Região no agravo. Somente 31/8/2017 houve a liberação total do precatório mencionado relativamente à verba honorária (cópia da decisão pertinente à Peça 835, p. 27).

No entanto, em sua resposta à diligência promovida no processo de fiscalização o município informa o seguinte (peça 323, p. 2:

O Município de Ubajara não mantém qualquer contrato de prestação de serviços com Escritório de Advocacia para recuperação de valores do FUNDEF/FUNDEB, seja decorrente de processo licitatório ou de dispensa de licitação, notadamente para o fim específico do patrocínio desta causa e nem mesmo dispõe de instrumento de procuração outorgado pelo atual representante legal do Município que habilite o patrocínio de causas desta natureza.

Diz mais que os recursos recebidos referentes aos precatórios decorrem de decisão proferida no processo 0800427-64.2016.4.058103. Em pesquisa nas páginas do E. TRF da 1ª e da 5ª Regiões, os sistemas não retornaram qualquer informação sobre esse processo. Afirma, por fim, que “qualquer Petição referente a ‘Processo de Recuperação de valores do FUNDEF/FUNDEB’, junto a Justiça Federal da 5ª Vara da Seção Judiciária Federal do Distrito Federal, ou qualquer outra instância será habilitado o Procurador Geral do Município para representar o Município.

Porém, a AGU encaminhou elementos ao processo demonstrando que os recursos recebidos pelo município decorrem da ação ordinária antes mencionada, que tramitou na 18ª Vara Federal (cf. peça 758). Tendo em vista os indícios de duplicidade de ações envolvendo o Município de Ubajara, a equipe propõe a realização de diligência à AGU para que esclareça se há ação de qualquer modalidade de autoria do município de Ubajara pleiteando o recebimento de verbas do antigo Fundef além da Ação Ordinária 0000023-27.2008.4.05.8103, especialmente na 5ª Vara Federal do Distrito Federal, remetendo-lhe, como subsídio, cópia desta parte do presente achado e da peça 323 dos autos.

Quanto ao pagamento de honorários, a AGU informa que o pagamento deu-se em 30/11/2016 (cf. peça 810, p. 5). Mas tal informação provavelmente refere-se ao depósito em conta judicial. A equipe não chegou a uma data segura do efetivo pagamento ao escritório contratado, havendo apenas decisão judicial liberando o processamento total do precatório e determinando ao Banco do Brasil o depósito dos recursos na conta do escritório a ser por ele informada. As evidências vão no sentido de que houve o pagamento efetivo, justificando-se a citação do escritório, apenas fixando-se a data, por conservadorismo, em 31/12/2017.

Com relação à licitação, a informação da prefeitura é de que “O Município de Ubajara não mantém qualquer contrato de prestação de serviços com Escritório de Advocacia para recuperação de valores do FUNDEF/FUNDEB, seja decorrente de processo licitatório ou de dispensa de licitação”. No entanto, no processo judicial examinado pela equipe consta o contrato firmado com o escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados com cópia à Peça 835, p. 47-56, seguindo o mesmo modelo de instrumento usualmente utilizado por esse escritório.

A cláusula terceira do instrumento reza que o contrato “foi autorizado pelo competente Processo Licitatório, instaurado na modalidade de Inexigibilidade de Licitação, em estrita conformidade ao prescrito no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações posteriores”. A cláusula quarta institui o percentual de 20% sobre o benefício que efetivamente vier a ocorrer na ação judicial prevista.

Tais elementos são indícios consistentes da não realização do devido procedimento licitatório para a contratação dos serviços advocatícios de interesse da municipalidade, razão pela qual os responsáveis pela avença serão implicados nas irregularidades discutidas nesta parte do presente achado. Os signatários do irregular contrato derivado de inexigibilidade indevida de licitação são o ex-prefeito Ari de Oliveira Vasconcelos (CPF 117.698.823-91) e o escritório Monteiro e



Monteiro Advogados Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90).

O valor pago a título de honorários contratuais advocatícios foi o seguinte:

Beneficiário	Precatório (requisitório)	Valor Original	Valor Pago	Data
Monteiro & Monteiro Adv. Associados S/C	2015.81.03.018.00 0044	3.065.588,98	3.245.540,00	30/12/2017

Município de Pacujá

Além da Ação Ordinária plúrima 0021949-15.2004.4.05.8100, em que o Município de Pacujá conjuntamente com os Municípios de Camocim, Forquilha, Graça e Guaraciaba do Norte são os municípios autores, o dito Município de Pacujá entrou, individualmente, com outra ação requerendo as mesmas verbas do antigo Fundef indevidamente suprimidas. Trata-se da Ação 0002333-74.2006.4.05.8103, posterior àquela primeira ação, em que o município foi também exitoso na causa, auferindo os valores abaixo discriminados.

A sentença de mérito foi proferida em 31/5/2007 (Peça 835, p. 11-14). Já na fase executiva e atendendo a pedido da parte autora, o Sr. Magistrado, em decisão de 16/4/2015, defere o destacamento da verba honorária no percentual de 20% dos valores que coube ao município, determinando a expedição dos consequentes requisitórios (Peça 835, p. 6-8). Os precatórios encontram-se à Peça 835, p. 23-25). O valor e data de pagamento apurados pela equipe estão indicados a seguir.

Nos provimentos judiciais mencionados acima não há qualquer intervenção da União questionando o fato de o Município de Pacujá ingressar com nova ação requerendo o pagamento das verbas questionadas do Fundef em outra ação. Dessa forma, faz-se necessário promover diligência junto à Advocacia Geral da União a fim de que seja esclarecido se não ocorreu pagamento em duplicidade ao Município de Pacujá uma vez que essa municipalidade é autora em duas ações aparentemente com o mesmo objeto, a saber, as Ações 0021949-15.2004.4.05.8100 e 0002333-74.2006.4.05.8103, obtendo êxito em ambas as demandas.

Quanto ao processo licitatório para contratação do escritório que atuou na ação singular, em sua resposta à diligência promovida nos autos (peça 92), o município informa que “Em que pese o esforço empreendido pelo setor de licitação e almoxarifado desta municipalidade, não foi localizado o procedimento administrativo de contratação dos escritórios de advocacia responsáveis pela interposição e acompanhamento das demandas judiciais retro mencionadas. Somente foi possível a obtenção de cópia do contrato firmado em 16/03/2006, com o Escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados junto ao próprio” (cópia à Peça 835, p. 18-22).

A cláusula terceira do instrumento reza que o contrato “foi autorizado pelo competente Processo Licitatório, instaurado na modalidade de Inexigibilidade de Licitação, em estrita conformidade ao prescrito no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações posteriores”. A cláusula quarta institui o percentual de 20% sobre o benefício que efetivamente vier a ocorrer na ação judicial prevista.

Tais elementos são indícios consistentes da não realização do devido procedimento licitatório para a contratação dos serviços advocatícios de interesse da municipalidade, razão pela qual os responsáveis pela avença serão implicados nas irregularidades discutidas nesta parte do presente achado. Os signatários do irregular contrato derivado de inexigibilidade indevida de licitação são o ex-prefeito Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15) e o escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90).

Beneficiário	Precatório (requisitório)	Valor Original	Valor Pago	Data
Monteiro & Monteiro Adv. Associados S/C	2015.81.03.018.00 0041	1.060.750,33	1.132.988,00	30/11/2016



			0	
Município de Horizonte				
Na Ação Ordinária 0008793-47.2010.4.05.8100, a sentença favorável ao pleito do município foi exarada em 10/4/2012 (Peça 828, p. 87/90). Posteriormente, já na fase executiva, o Sr. Juiz ordenou que a União apresentasse os cálculos que entendesse corretos (Peça 828, p. 87). Os autores concordaram com o cálculo apresentado, diante do que foi expedido o precatório 2014.81.00.006.000525 em 20/6/2014. Posteriormente, em 15/9/2014, o advogado solicitou o destaque dos honorários no percentual de 20% no que foi atendido em 15/9/2014 (Peça 828, p. 86). Em 2/10/2014, o i. Presidente do 5º TRF exara despacho em que, diante da solicitação formulada pelo Juízo da Execução e considerando inexistir óbice à adoção do destaque determinado, autoriza a retificação dos cálculos para fazer constar do precatório, em campo próprio, a quantia destinada ao pagamento da verba honorária contratual, no valor correspondente a 20% do crédito requisitado, em favor do advogado. A União recorreu desse ato mas teve seu recurso rejeitado. Posteriormente o sindicato dos servidores municipais ingressou com pedido de bloqueio do percentual de 60%, mas teve esse pedido indeferido (Peça 828, p. 84/86). Tendo em vista o exposto, no precatório original não consta expressamente o valor devido ao advogado. O valor exposto a seguir decorre da aplicação do percentual de 20% sobre o valor total do precatório (R\$ 8.855.594,09; cf. Peça 828, p. 91). O processo licitatório que selecionou o advogado George Lucena Barbosa de Lima como patrono da ação de interesse do município encontra-se à peça 833 dos autos. A contratação se deu por inexigibilidade, alegando-se inviabilidade de competição. Alegou-se ainda que o objeto compreendia serviços técnicos de natureza singular e que o profissional escolhido atendia ao critério de notória especialização (peça 833, p. 3-4). O relatório final do presidente da comissão processante da licitação encontra-se à peça 833, p. 32-40. Ali se diz que o objeto da licitação tem “possui características especiais e especificações ímpares”, constituindo-se, além disso, em “serviço incomum”. Outro argumento utilizado é o de que a Ordem dos Advogados do Brasil contrapõe-se à mercantilização da profissão de advogado, “de forma que haveria infração ética grave o aviltamento de honorários”. Considerou-se ademais que o advogado “possui notória especialização”, considerando “o elevado conceito” no que tange às ações envolvendo o Fundef. Quanto ao preço de 20%, <i>ad exitum</i>, o Sr. Presidente diz que se mostra compatível com o praticado em outros contratos semelhantes envolvendo o mesmo causídico. O termo de contrato encontra-se à peça 833, p. 44-51. Nele se prevê que os recursos financeiros necessários à execução do contrato correrão à conta do programa de trabalho orçamentário 04.123.0002.2.017-33903600. Assina a avença, pela Prefeitura de Horizonte a então Secretária de Finanças do Município, Srª Maria Velúcia Nogueira do Carmo (CPF 188.941.003-91), a qual deve ser solidarizada com o então prefeito municipal, Sr. Manoel Gomes de Farias Neto (CPF 154.042.263-15), tendo em vista que a contratação envolveu a representação de todo o município e não apenas a Secretaria Municipal de Finanças.				
Beneficiário	Precatório (requisitório)	Valor Original	Valor Pago	Data
George Lucena Barbosa de Lima	2014.81.00.006.000525	1.771.118,82	1.816.890,00	30/11/2015
Município de Maracanaú				
Na Ação Ordinária 0016482-16.2008.4.05.8100, ora em fase de cumprimento de sentença, houve a expedição de precatório no valor de R\$ 53.759.248,10 (2013.81.00.002.000004, PRC				

099235-CE; v. Peça 828, p. 106), dos quais R\$ 34.431.368,08 seriam direcionados para compensação de débitos tributários do Município exequente, conforme requerido pela União em sede de recurso ao 5º TRF.

Ocorre que o Sindicato Unificado dos Profissionais em Educação do Município de Maracanaú (Suprema) requereu sua intervenção no feito e pleiteou que os recursos decorrentes do pagamento do precatório fossem aplicados em remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente, nos termos do art. 60 do ADCT, tendo seu pleito sido deferido e ensejado a liberação dos valores inicialmente bloqueados à disposição do juízo. Às fls. 1605 do processo, houve a liberação de alvará de levantamento do montante referente a 40% do valor do precatório em favor do Município de Maracanaú, perfazendo o montante de R\$ 20.872.004,72.

Outra intercorrência foi que a Associação dos Professores de Estabelecimentos de Ensino – APEOC apelou da decisão que não reconheceu sua legitimidade ativa, ajuizando ainda cautelar inominada para requerer que 60% do valor total do precatório fosse bloqueado para assegurar sua aplicação no pagamento de professores do ensino fundamental da rede municipal e afastar a compensação de débitos tributários. Seu recurso de apelação, contudo, não restou conhecido.

Em novo passo processual, a União foi intimada a se manifestar a respeito de uma proposta de acordo firmado entre o município e o Suprema objetivando o desbloqueio da integralidade dos valores referentes ao Precatório 2013.81.00.002.000004, em que a municipalidade se compromete a pagar o valor equivalente a dois salários, tendo como base a remuneração profissional do mês de dezembro de 2016, para professores relacionados na folha de pagamento do mês de dezembro de 2015. Apreciando tal pleito, o TRF-5ª Região inicialmente deferiu a homologação do acordo, tendo posteriormente chamado o feito à ordem para, em razão da pendência de recurso da União, ainda não apreciado, em que é questionada a decisão que revogou a decisão para a compensação dos débitos tributários do Município, suspender os efeitos da decisão que homologou o acordo extrajudicial e a desistência dos recursos, até o trânsito em julgado do recurso da União.

O processo encontra-se, portanto, no 5º TRF, aguardando o julgamento do recurso da União. Assim, houve o pagamento da parcela de 40% dos recursos ao município.

Quanto aos honorários contratuais, consta no processo despacho do Sr. Juiz Federal Substituto da 2ª Vara Federal no Ceará intimando o município a indicar o valor a ser destacado a título de honorários contratuais do advogado, diante dos pagamentos já efetivados, uma vez que, com recursos próprios, o município já vinha efetuando pagamentos de honorários contratuais aos advogados da causa. O despacho foi exarado após julgamento de agravo de instrumento, pelo 5º TRF, em que foi deferido pela Corte o destaque do valor dos honorários do total do precatório a ser expedido. O município informa ao juízo que os pagamentos feitos totalizaram R\$ 1.400.000,00 (Peça 835, p. 93-94). O precatório foi então expedido descontando-se os valores já pagos com recursos próprios municipais (Peça 835, p. 92).

Conforme explicado no Achado 1, relativamente ao Município de Maracanaú, a quantia de R\$ 20.872.044,72, correspondente a 40% do valor do precatório que caberia ao município, e mais o resultado das aplicações foi levantada através de alvará em 22/11/2016 e repassada ao município (R\$ 24.237.386,11). O valor histórico, sem os rendimentos financeiros, corresponde a R\$ 20.872.004,72. Quanto aos honorários pagos ao advogado, a equipe não conseguiu apurar a data exata do pagamento feito, uma vez que os recursos permaneceram em contas judiciais durante muito tempo à disposição do Juízo. Por conservadorismo, a data abaixo refere-se à mesma data do crédito ao município, uma vez que é certo que a liberação dos honorários deu-se muito antes daquela data, considerando-se que os honorários advocatícios não foram objeto de qualquer bloqueio no processo.

Com relação à licitação, o processo licitatório de inexigibilidade encontra-se à peça 832. O Sr. Prefeito Municipal informa que foi contratada assessoria jurídica especializada pelo processo 12.08.12.15.01/IL, mediante inexigibilidade de licitação. Neste caso, foi contratado o advogado

George Lucena Barbosa de Lima, do escritório Lucena e Medeiros Assessoria Tributária. O Contrato 1201.08.12.18.01, de 18/12/2008, foi celebrado entre a Prefeitura Municipal de Maracanaú, representada no ato pelo Secretário de Governo, Sr. Gerson Cecchini de Sousa (CPF 415.858.283-00), e o Sr. George Lucena Barbosa de Lima (CPF 608.602.514-20), advogado (peça 832, p. 87-90).

Vale para a avença em questão todas as considerações expostas a seguir, que procuram descaracterizar a prevalência dos elementos que autorizam a inexigibilidade de licitação no presente caso, que são a singularidade do objeto e a notória especialização do advogado contratado diretamente. Enfatiza-se, na ocasião, que o Município de Maracanaú possuía Procuradoria Municipal instituída à época da contratação e não justificou a impossibilidade deste órgão assumir a demanda (peça 846, p. 14-102).

A responsabilização decorrente resulta não só da invalidação do procedimento de inexigibilidade de licitação, por esta ser devida, como do pagamento dos honorários contratuais com verbas constitucionalmente vinculadas à finalidade educacional. Ela alcança, além dos signatários do contrato nulo de pleno direito, o então prefeito municipal, Sr. Roberto Soares Pessoa (CPF 001.137.353-91), tendo em vista que o objeto contratual teve como escopo a própria representação municipal.

Beneficiário	Precatório (requisitório)	Valor Original	Valor Pago	Data
George Lucena Barbosa de Lima	2013.81.00.002.00 0004	9.297.619,10	9.297.619,10	22/11/2016

Município de Itapajé

Resta inquestionável que a verba honorária prevista no precatório que beneficiou o município, expedido na Ação de Cumprimento de Sentença 0002356-20.2006.4.05.8103, foi devidamente paga ao escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados, tendo em vista o Despacho exarado em 24/10/2017, pelo Sr. Juiz Substituto da 27ª Vara Federal do Estado do Ceará determinando ao Banco do Brasil o “cumprimento imediato da obrigação de fazer determinada no despacho de fl.1182, no prazo improrrogável de 48 (...) horas, devendo trazer aos autos a prova do cumprimento da obrigação, sob pena de aplicação de multa diária no valor de R\$1.000,00 (...), contados a partir do fim do prazo acima concedido” (Peça 835, p. 62).

A obrigação de fazer consistia no “desbloqueio e transferência da quantia depositada na conta judicial 1900101232619 para a conta da Monteiro e Monteiro Advogados Associados”. Não havendo mais registro de oposição a essa determinação judicial no processo, é de se presumir eficientemente que a verba honorária foi paga ao escritório mencionado. Conservadoramente, uma vez que a equipe não conseguiu apurar a data exata da transferência, propõe-se seja fixada a data de 31/12/2017 como referência para o possível débito a ser imputado ao escritório responsável, conforme proposto a seguir.

Quanto ao processo licitatório referente à contratação do escritório, tem-se que, na resposta do município à diligência promovida nos autos (peça 91), foi informado “que foi dada busca neste setor [licitações], na presente data, do processo administrativo de contratação de escritório de advocacia que tratou dos recursos dos precatórios do Fundef, não alcançando êxito, bem como tentativa de localização via web no site do Tribunal de Contas do Estado do Ceará”.

Não obstante, foi identificada, nas cópias da Ação de Cumprimento de Sentença 0002356-20.2006.4.05.8103, contrato (peça 835, p. 85-105) celebrado no dia 30/3/2006 entre o Município de Itapajé, no ato representado pelo Prefeito, Sr. Kelsey Forte da Silva Gomes (CPF 385.086.723-49), e a pessoa jurídica Monteiro e Monteiro Advogados Associados (CNPJ nº 35.542.612/0001-90), representada pelo Sr. Bruno Romero Pedrosa Monteiro, CPF 377.377.244-0. O objeto contratual é a prestação de serviços jurídicos em defesa do direito da

contratante, no âmbito administrativo e judicial, propondo e acompanhando os procedimentos até decisão final em ambas as esferas, em determinadas hipóteses que envolvem matéria de direito tributário e previdenciário (recuperação de valores do INSS e FPM), e ainda a recuperação dos valores do FUNDEF que deixaram de ser repassados ao município em face da ilegal fixação do valor mínimo nacional.

Chama a atenção o fato do instrumento de contrato, de resto semelhante a diversos outros examinados pela equipe de auditoria, ter sido escrito em papel timbrado do escritório de advocacia e não da prefeitura municipal, e também a ausência de número de ordem no contrato. Conjugando essas constatações com o afirmado no ofício 108/2018-PG, acerca da não localização no setor do processo administrativo de contratação de escritório de advocacia que tratou dos recursos dos precatórios do FUNDEF, é razoável presumir a inexistência de processo administrativo prévio que amparasse a contratação direta.

A cláusula terceira estabelece a fundamentação legal da contratação, amparando-a no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, sem contudo identificar o número do processo de inexigibilidade que a suportou, conforme preceitua o art. 55, inciso XI, do mesmo diploma.

Tais elementos são indícios consistentes da não realização do devido procedimento licitatório para a contratação dos serviços advocatícios de interesse da municipalidade ou do processamento extremamente irregular do procedimento porventura realizado, razão pela qual os responsáveis pela avença serão implicados nas irregularidades discutidas nesta parte do presente achado, conforme exposto a seguir, demonstrando o descabimento da inexigibilidade da regular licitação.

Beneficiário	Precatório (requisitório)	Valor Original	Valor Pago	Data
Monteiro e Monteiro Advogados Associados S/C	2015.81.08.027.00 0014	5.867.624,96	7.013.580,00	31/12/2017

90. Como visto no relato das situações individuais dos municípios constatadas pela equipe de auditoria, além da irregularidade principal do ilegal pagamento de honorários advocatícios com recursos do Fundef já amplamente discutida na Parte 1 deste achado, as contratações do advogado ou escritório pelos municípios de Ubajara, Pacujá, Horizonte, Maracanaú e Itapajé, examinados nesta parte do presente achado, se deu por inexigibilidade de licitação, para patrocínio de processo envolvendo o Fundef, com cláusula prevendo pagamento como remuneração de êxito pela taxa de 20% sobre os recursos efetivamente ingressados nos cofres do município.

91. Os contratos decorrentes dos procedimentos licitatórios porventura realizados tiveram como objeto a contratação de serviços técnicos profissionais especializados tendo por motivação os pressupostos da singularidade do objeto pretendido e da notória especialização, previstos no art. 25, § 1º, c/c o inciso II, art. 13, inciso V, da Lei 8.666/1993. A equipe entende que tais pressupostos não se verificam no caso dos precatórios do Fundef objeto da presente auditoria.

Da singularidade do objeto e da notória especialização

92. No caso concreto, há apenas, a contratação de advogado para a execução de causa ganha contra devedor solvente, a União, paralelamente à execução, em andamento, proposta pelo Ministério Público de ação de conhecimento pioneira que consagrou a tese da dívida União em relação às diferenças do Fundef, assegurando-se aos escritórios de advocacia o percentual de 20% do total dos valores recuperados em cada ação.

93. Por esse motivo principal, não se pode dizer que o serviço advocatício em questão seja de natureza singular, considerando-se ademais que o desempenho nessa área não exige conhecimentos extraordinários, visto tratar-se de contratação de advogado para a execução de causa ganha contra devedor solvente, conforme já mencionado, e não de objeto anômalo, singular, impossível de ser enfrentado por qualquer outro profissional, mesmo que não detentor de renomado saber jurídico.

94. Com efeito, o objeto é a contratação de serviços jurídicos diversos, de natureza administrativa, tributária ou previdenciária, que se constituem em atividades inerentes a qualquer

administração municipal. Os municípios lidam diuturnamente com matérias comuns de cunho administrativo, entre as quais se inclui o possível dissídio com os demais entes federativos acerca do repasse de verbas a que estes são obrigados. Os municípios recebem também rotineiramente receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sujeitas igualmente ao devido escrutínio acerca da correção dos valores, assim como se submetem às legislações tributária e previdenciária em relação aos seus funcionários, áreas de reconhecida complexidade normativa e procedimental, mas nem por isso enquadrando-se como de natureza singular ou excepcional. São matérias plenamente acessíveis ao comum dos profissionais do direito, sem exigência de que possuam reputada especialização.

95. Ressalte-se que no exercício de 2006 já existiam escritórios de advocacia e advogados patrocinando causas semelhantes, por exemplo, à recuperação de créditos do FUNDEF para municípios cearenses, um dos objetos da contratação sob exame, como se pode visualizar na tabela abaixo, construída com base em informações extraídas do portal do Justiça Federal do Ceará e dos documentos coletados nesta auditoria, evidenciando a viabilidade de competição neste quesito:

MUNICÍPIO	Nº DO PROCESSO / CLASSE	PROCURADOR/ADVOGADO
Paracuru, Itapiúna, Guaramiranga e Aratuba	2004.81.00.021947-3 / Ação ordinária 0021947-45.2004.4.05.8100 / Execução contra a fazenda pública	Thales Catunda de Castro Dimas de Oliveira Costa Ana Gabriela Meneses Pimenta José Maria de Moraes Borges Neto Rafael Sânzio Cavalcante de Araújo Francisco Carlos Machado da Ponte Ana Carolina Moura Sobreira Bezerra Zuellington Queiroga Freire
Juazeiro do Norte	2006.81.00.002462-2 / Ação ordinária 0002462-88.2006.4.05.8100 / Execução contra a fazenda pública	Bruno Novaes Bezerra Cavalcanti Jefferson Danilo Barbosa Antônio Eduardo de França Ferraz Waldemar de Andrada Ignácio de Oliveira José Ricardo do Nascimento Varejão Ferraz e Oliveira Advogados Associados Henrique Carvalho Advogados Lima, Marinho, Pontes e Vasconcelos Advogados Queiroz Cavalcanti Advocacia Fernando Antônio Batista Bino

Fonte: Cópia do processo de execução 0021947-45.2004.4.05.8100; Consulta online ao processo de execução 0002462- 8.2006.4.05.8100.

96. Em razão dessas considerações, entende-se por inadequada a caracterização da singularidade do objeto, e por via de consequência, a exigência de contratação por notória especialização para execução de processo judicial cujo esforço a ser despendido do causídico para o satisfatório atendimento o interesse público não é de grande monta, seja em termos de produção de documentos e intervenções processuais, seja pelo conhecimento técnico da legislação e jurisprudência necessário à elaboração das petições e contestações que serão demandadas.

97. Também pelos mesmos motivos, entende-se que o caso concreto não enseja inviabilidade de competição.

Da exorbitância da cláusula ad exitum

98. Da mesma forma que nos casos examinados na primeira parte do presente achado, considera-

se que os contratos decorrentes da indevida inexigibilidade de licitação acarretaram o pagamento de valores exorbitantes a título de honorários aos advogados ou escritórios contratados, incompatíveis com a complexidade da causa, em dissonância com o princípio da razoabilidade, embora o percentual de 20% *ad exitum* previsto nos instrumentos esteja dentro dos limites máximos estabelecidos em tabela da OAB/CE.

99. Para se ter uma primeira ideia do desapego dos pagamentos realizados ao escritório e advogado que atuaram nos casos concretos examinados nesta parte a qualquer parâmetro razoável de aferição, atente-se que o escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados, contratado pelos Municípios de Ubajara, Pacujá e Itapajé recebeu pagamentos no total de R\$ 11.392.108,00. Já o advogado contratado pelos Municípios de Horizonte e Maracanaú recebeu, sozinho, pagamentos da mesma ordem ou R\$ 11.114.509,10. São valores evidentemente distantes da noção da justa retribuição que deve prevalecer na esmagadora maioria das relações econômicas prevalecentes no sistema de mercado. Com efeito, são absolutamente excepcionais os negócios lícitos que comportam quantias tão extravagantes.

100. Além disso, a estipulação de remuneração honorária de 20% sobre o benefício proporcionado à contratante, constituindo um pacto de risco, sem a fixação do preço no contrato não guarda conformidade com a legislação que rege a despesa pública. A contratação nesses termos é incompatível com o regime jurídico dos contratos administrativos e com as fases da despesa pública, uma vez que o art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, exige a definição em contrato dos valores pactuados, até mesmo para que se possibilite à Administração um planejamento orçamentário e financeiro no cumprimento de suas obrigações. Ademais, de acordo com as regras relacionadas às fases da despesa pública, previstas nos artigos 60 a 63 da Lei 4.320/1964, é vedada a realização de despesa sem o prévio empenho, devendo este, portanto, ocorrer prévia ou concomitante à contratação, o que exige da Administração ao menos o levantamento estimativo da despesa.

101. Corroborando com o entendimento acima, cabe enfatizar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 1º, §1º, traz a ação planejada e transparente como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal com o objetivo de prevenir riscos que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Se a administração pública se viu injustamente lesada no seu acesso às verbas do Fundef, o aceitável seria mobilizar os meios legais de que dispõe para buscar nas vias adequadas a reparação do seu direito. O que não se mostra razoável é engajar-se em práticas não isonômicas ou em negócios tipicamente privados, a exemplo da celebração de pactos de risco que na verdade se constituem em verdadeiras aventuras jurídicas, que longe estão de corresponder a um legítimo anseio municipal.

102. A própria Ordem dos Advogados do Brasil, que congrega os profissionais do Direito em todo o território nacional, sugere quais são os elementos caracterizadores do que seria a justa retribuição a ser pago aos causídicos por serviços profissionais prestados. Conforme o art. 49 da Resolução 2/2015 da Ordem, que institui seu Código de Ética e Disciplina, os honorários devem ser fixados com moderação, levando em consideração diversos critérios, dentre os quais a complexidade e dificuldade das questões versadas, o trabalho e tempo a ser empregado, a condição econômica do cliente e o proveito para este resultando do serviço profissional.

103. Tem-se também que as ações ordinárias que discutiram as diferenças do Fundef aqui abordadas foram instauradas entre os anos de 2004 e 2010, tendo tais ações, na fase de conhecimento, defendido tese jurídica inaugurada na Ação Civil Pública 1999.61.00.050616-0, de 1999, ajuizada pelo Ministério Público Federal, em que se alegou, basicamente, que a União fixava o valor mínimo nacional por aluno em desacordo com os critérios de cálculo definidos na Lei 9.424/1996. Nessa mesma ação, ainda em 1999, foi proferida decisão favorável aos municípios, em sede de medida acautelatória.

104. O próprio TCU, já na Decisão Plenária 871/2002, proferida em processo tratando de auditoria realizada no Fundef por solicitação da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, manifestou-se acerca da interpretação do art. 6º, § 1º, da referida lei, adotando a tese da aplicação da média nacional no limite inferior do Valor Mínimo Nacional por Aluno (VMAA) de



forma a estabelecer consonância entre os parâmetros legais e o compromisso de amenizar os desequilíbrios regionais na remuneração dos professores.

105. Finalmente, em relatório datado em 25/3/2003, do grupo de trabalho do Ministério da Educação instituído pelas Portarias 71, de 27/1/2003, e 212, de 14/2/2003, referente a estudo sobre valor mínimo do Fundef, reconhece expressamente que a União não vinha utilizando, na definição do valor mínimo daquele programa, mecanismos que guardassem correlação com as variáveis previstas na Lei 9.424/1996.

106. Dito isso, é de se concluir que a matéria já vinha em discussão antes do ajuizamento das ações de conhecimento de interesse dos municípios examinados nesta auditoria, não havendo falar no desenvolvimento de tese inovadora ou mesmo melhoramento do entendimento manifestado nas instâncias referidas, tratando-se apenas de coletar os delineamentos já desenvolvidos, circunstância com alto potencial de redução do esforço jurídico a ser despendido pelos profissionais e também do risco de insucesso das próprias demandas. Afinal, nos processos judiciais analisados, 100% das decisões foram favoráveis aos municípios já na primeira instância.

107. Logicamente, tal situação gerou um grande incentivo à cooptação de prefeitos desconhecedores do assunto e que, possivelmente desacreditados das chances de vitória, se dispuseram a ignorar o princípio constitucional da licitação ao celebrarem contratos de risco nulos de pleno direito e com altíssimo potencial de dano aos cofres públicos, na equivocada crença de que, assim, poderiam atrair recursos para suas municipalidades absolutamente sem nenhum custo.

108. O processo ampliou-se inevitavelmente pelo universo de potenciais beneficiários. Nota-se que, por se tratar de matéria repetitiva na generalidade dos casos, as peças produzidas pelos advogados dos autores são bastante semelhantes, inclusive no que diz respeito às tabelas com os cálculos das diferenças cobradas. Trata-se de outra circunstância barateadora de custos e que deveriam ser levada em conta na definição da remuneração dos contratados e que foi injustificadamente ignorada. Ora, se a aplicação de percentual fixo já leva ao ganho de fortunas inimagináveis quando aplicado em uma única causa, a depender do tamanho do município e do período de tempo das cobranças, que dirá da aplicação desse mesmo percentual em mais duas, três ou mais ações.

109. Não é por outro motivo que, alinhado ao entendimento acima, o Excelentíssimo Senhor Desembargador Federal Marcelo Navarro deu provimento à apelação e minorou os honorários sucumbenciais estipulados em primeira instância, enfatizando que a causa demanda relativa complexidade e possui caráter repetitivo, haja vista as inúmeras ações de mesma natureza naquela Corte Federal e o tempo exigido para prestação dos serviços (APELREEX 4648/CE), conforme ementa a seguir:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO. DEFINIÇÃO DO VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO (VMAA). COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEF. PARCELAS PRETÉRITAS. MATERIA DECIDIDA EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL SOB OS AUSPÍCIOS DO ART. 543-C, DO CPC E RESOLUÇÃO Nº 08/08-STJ. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. ADVOGADO COM PROCURAÇÃO OUTORGADA PELO PREFEITO. PRELIMINAR AFASTADA.

(..)

6. Minoração da verba honorária advocatícia para 0,5% (...) do valor da condenação, considerando a relativa complexidade da demanda, bem como o seu caráter repetitivo e o tempo exigido pelos serviços, a teor dos §§ 3º e 4º, do art. 20, do CPC.

(...)

110. Acima de tudo, não se pode olvidar, no que tange à condição econômica do cliente, que se trata do poder público municipal, especialmente do sistema de educação pública, que em última instância representa a própria coletividade, fator que deveria ter sido também sopesado na estipulação de honorários estratosféricos em completa indiferença aos objetivos de verdadeira redenção social e eliminação das desigualdades que se espera obter dos investimentos educacionais.

111. Nesse sentido, destaca-se decisão na AC 507269/CE, na qual o Desembargador Federal

Francisco Barros Dias do C. TRF da 5ª Região, acolhendo as alegações da União, reduziu os valores dos honorários advocatícios, entendendo que estes foram arbitrados em montante excessivo, haja vista a condenação ser em desfavor do erário público, e argumentando que não se amoldam em um patamar razoável e proporcional.

EMBARGOS DECLARATÓRIOS. NAO CARACTERIZADA AS HIPÓTESES LEGAIS (ARTS. 535 USQUE 538 DO CPC). INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO.

(...)

2. A matéria foi discutida e decidida pelo primeiro acórdão embargado, que, de forma expressa e fundamentada, concluiu ser excessiva verba honoraria fixada pelo magistrado em R\$ 350.000,00 (...), por se referir a condenação em desfavor de erário público, não se amoldando em um patamar razoável e proporcional. Por essa razão, houve uma redução do montante para R\$ 5.000,00, mais adequado aos preceitos das alíneas “a”, “b” e “c”, dos § 3º e 4º do art. 20 do CPC.

3. Irrelevância da discussão de o valor modificado ser inferior a 0,1% ou 0,05% diante da fundamentação para redução da verba honoraria.

(...)

112. Considerando todas as objeções passíveis de serem levantadas na fixação do percentual *ad exitum* nos processos ora examinados e objetivando estimar o preço dos serviços jurídicos, realizou-se, de forma amostral e não-aleatória, uma pesquisa de preços praticados no âmbito da administração pública dos municípios cearenses, com base nos dados informados no Portal de Licitações dos Municípios < <http://www.tcm.ce.gov.br/licitacoes/>> e no Portal da Transparência dos Municípios < <http://municipios.tce.ce.gov.br/transparencia/>>.

113. Trata-se da mesma pesquisa já referida na primeira parte do presente achado e que aqui é novamente referenciada para maior autonomia dos relatos que constituem as duas partes que compõem o achado.

114. Referida pesquisa envolveu 22 editais de licitações para contratação de serviços jurídicos, publicados nos exercícios de 2017 e 2018, contemplando-se, na medida do possível, unidades municipais de cada uma das mesorregiões do Estado do Ceará, conforme mapa do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/pdf/Mesorregioes_Geograficas.pdf>, de modo a equilibrar eventuais diferenças de preços regionais (peça 846, p. 91-98).

115. Os serviços jurídicos objeto dos editais envolviam no mínimo as atividades de acompanhamento de processos judiciais e administrativos e a representação nas diversas instâncias, no âmbito das Unidades Gestoras contratantes, selecionando-se apenas os editais em que a Secretaria de Educação era uma das participantes. Nesses termos, identificou-se o valor mensal pago ou homologado pela Secretaria de Educação com amparo nesses editais, para então calcular um preço médio mensal dos serviços jurídicos no campo amostral, conforme se pode visualizar a planilha anexa.

116. Assim, aplicou-se o valor médio estimado acima, observando o tempo de duração em meses dos processos judiciais que requereram os valores do Fundef, calculado a partir da data de autuação do processo e com termo final na data de pagamento do precatório pela União, de forma a obter um valor de serviço mais próximo dos preços praticados no âmbito da Administração Pública. Os valores obtidos foram confrontados com os valores dos honorários advocatícios destacados em precatório, indicando grandes dispersões, conforme indicado abaixo:

Município	Data de Autuação da Ação	Data do Pagamento dos Precatórios Pela União	Tempo de Duração do Processo (Meses)	Valor Estimado dos Honorários com Base no Preço Médio Mensal Pesquisado (R\$)	Valor dos Honorários Advocatícios Destacados + Valor Pago com Recursos Próprios (R\$)	Diferença (%)
FORQUILHA	27/10/2004	05/12/2016	146	897.552,79	2.273.601,96	153
CANINDÉ	28/10/2004	02/12/2016	146	897.552,79	13.415.640,67	1395

FORTIM	27/10/2004	03/12/2015	134	823.781,32	3.189.027,30	287
MARACANAÚ	18/12/2008	03/12/2014	72	442.628,77	11.843.649,60	2576
ITAPAJÉ	20/07/2006	02/12/2016	125	768.452,73	5.867.624,96	664
SÃO BENEDITO	27/10/2004	02/12/2016	146	897.552,79	4.227.340,57	371
ARATUBA	28/10/2004	28/06/2017	153	940.586,14	3.171.196,61	237
UMIRIM	28/10/2004	28/06/2017	153	940.586,14	3.730.754,86	297
GUARAMIRANGA	28/10/2004	28/06/2017	153	940.586,14	1.018.668,08	8
ITAPIÚNA	28/10/2004	28/06/2017	153	940.586,14	3.975.778,42	323

Fonte: Planilha com resultado da pesquisa de preço dos serviços jurídicos; Extratos de consultas online e cópias dos processos de execução nº 0002356-20.2006.4.05.8103, 0016482-16.2008.4.05.8100, 0021951-82.2004.4.05.8100, 0021944-90.2004.4.05.8100 e 0021949-15.2004.4.05.8100, e precatórios nº PRC139183-CE, PRC114008-CE, PRC99235-CE, PRC134669-CE e PRC138659-CE; Processos de despesa do credor George Lucena Barbosa de Lima, no âmbito do contrato nº 1201.08.12.18.01, firmado pelo Município de Maracanaú.

117. Vale ressaltar que os serviços objeto da pesquisa que resultou no preço médio utilizado acima eram bem mais abrangentes que o serviço jurídico exclusivo para recuperar valores do Fundef; que os valores dos honorários advocatícios destacados em precatório, quando do efetivo pagamento, foram atualizados, sendo superiores aos considerados no cálculo acima; que o valor médio estimado dos serviços decorrente da pesquisa de preço baseou-se em valores mais atualizados, exercícios de 2017 e 2018.

118. Por todo o exposto, entende-se que a aplicação da tabela de honorários da OAB para estipulação de honorários contratuais, especialmente em uma relação em que o poder público é parte, deve ser necessariamente conjugada e sopesada com os demais critérios estabelecidos no art. 49 da Resolução 2/2015 da OAB, que justamente preza pela moderação desses valores.

Do regular processo licitatório que deveria ter sido promovido

119. Ressalte-se que, se não cabia a celebração de contratos de risco ou o afastamento, por suposta inexigibilidade, da via licitatória, o devido processo legal licitatório era plenamente aplicável à espécie. Isso se não fosse possível a promoção da demanda judicial pelas procuradorias dos próprios municípios. Ora, a alegação de que as procuradorias não seriam mobilizáveis porque as demandas são longas, podendo alcançar mais de um mandato de prefeito não tem qualquer sustentação, pelo simples motivo de que é desarrazoado dizer que as demandas de longo alcance têm que ser ocultadas das sucessivas administrações para que cheguem a bom termo. Trata-se de alegação absolutamente tergiversativa.

120. Não sendo possível a impetração da demanda diretamente pela procuradoria municipal, impossibilidade a ser devidamente fundamentada, deveria ter lugar o regular processo licitatório, com planejamento adequado, de forma a caracterizar e dimensionar os serviços a serem executados, bem como mensurar a remuneração compatível com o esforço a ser despendido, priorizando a isonomia e o planejamento na seleção da proposta mais vantajosa para contratação de serviços técnicos de assessoria jurídica, o que não ocorreu em nenhum dos casos examinados neste processo.

121. Especificamente quanto ao correto dimensionamento dos serviços a serem efetuados, os pagamentos efetuados apresentam-se desproporcionais e desarrazoados, entre outros motivos já examinados acima, justamente por que não há nexo de causalidade entre a atuação do advogado e a recomposição dos recursos provenientes dos precatórios das ações judiciais atinentes ao Fundef. O esforço despendido pelo causídico é o mesmo qualquer que seja o valor em causa, devendo-se considerar que a maior parte do esforço construtivo da tese a ser defendida já foi suprido na discussão havida na Ação Civil Pública 1999.61.00.050616-0, ajuizada pelo Ministério Público Federal de São Paulo, já transitada em julgado.

122. A ausência de nexo de causalidade entre a ação do advogado ou escritório contratado e o resultado pretendido ficou bem estabelecida na Nota Técnica 426/2017/NAE/MA/Regional/MA (v.



Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário), elaborada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), da qual se destaca o seguinte excerto, *verbis*:

(...) além de se tratar de cumprimento de sentença, a apuração dos valores exige simplesmente a elaboração de planilhas Excel com fórmulas padrão, que poderão ser utilizadas para todos os municípios em cadeia, alterando-se somente os dados particulares de cada um: quantidade de alunos do censo escolar do ano anterior e o valor do FUNDEF recebido à época, para determinar a diferença a ser paga. Afora esses parâmetros, tudo será padrão para todos os municípios.

(...) Demais disso, todas essas variáveis necessárias para o cálculo já constam dos autos da ACP 1999.61.00.05.0616-0, tendo em vista que o Juízo da 19ª Vara da Justiça Federal em São Paulo determinou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE que os apresentasse, conforme Despacho disponibilizado no Diário Eletrônico em 15/06/2016 (...).

123. Nessas circunstâncias, depreende-se que, caso os municípios que dispensaram a licitação por inexigibilidade tivessem realizado estudo prévio à contratação em tela, teriam verificado que a tese favorável aos municípios não era nova e já havia julgados disponíveis que poderiam fornecer os contornos principais da ação a ser proposta (a Decisão 871/2002-Plenário, que é citada nas petições iniciadas pleiteando o direito é de julho de 2002; a liminar favorável ao direito concedida na paradigmática ACP 1999.61.00.05.0616-0, igualmente referida nas ações do gênero, é de abril de 2002). Seria exigível, no mínimo, caso se optasse pela fixação de percentual, que houvesse o correto dimensionamento dos valores em questão de modo a, posteriormente ser arbitrado o percentual a ser utilizado para cálculo da remuneração do advogado contratado. Desse modo, poder-se-ia assegurar um mínimo de adequação e proporcionalidade ao esforço e risco incorridos pelo contratado.

124. Evidencia-se assim que as irregularidades cometidas na contratação direta do profissional e escritório identificados no presente achado consistem na violação ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, que exigem a prévia elaboração de projeto básico, com todos os elementos necessários à plena delimitação do objeto, além do detalhamento do orçamento dos serviços a serem contratados. Destaca-se também, conforme já amplamente discutido, a falta de percepção dos gestores do município quanto ao baixo risco da recuperação dos valores que deixaram de ser complementados quando dos repasses dos recursos do Fundef, o que tornou o contrato de risco assinado altamente desfavorável às municipalidades envolvidas.

125. Assim, ficam evidenciadas as seguintes irregularidades: a) contratação direta de advogado ou escritório advocatício sem realização de licitação prévia, em afronta ao art. 2º da Lei 8.666/1993 e art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988; b) deficiência no planejamento da contratação, que resultou na ausência de fixação do preço e na constituição de contrato de risco, afrontando os princípios da eficiência, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, e ainda os arts. 7º, § 2º, inciso II, e 55, inciso III, da Lei 8.666/1993 e art. 60 da Lei 4.320/64.

126. Ante o exposto nesta parte do presente achado, a equipe faz a seguinte proposta de encaminhamento da questão:

- constituir apartados dos presentes autos para cada um dos municípios relacionados no quadro a seguir, autuando-os como tomada de contas especial, *ex-vi* do art. 47 da Lei 8.443/1992, com todas as peças processuais mencionadas na Parte 2 do presente achado, a fim de que seja promovida, em cada tomada de contas especial, 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, a citação solidária de todos os responsáveis identificados no quadro a seguir, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa para as irregularidades sinteticamente descritas a seguir e/ou recolham aos cofres do Fundeb do Município correspondente, as quantias especificadas no quadro, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

- Irregularidades:

a) contratação de empresas privadas sem realização de licitação prévia, em total e gratuita afronta ao princípio geral da licitação insito no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal c/c o art. 2º

da Lei 8.666/1993, por inexigibilidade indevida de licitação, procedendo-se à contratação direta de serviços advocatícios sem que estivessem configuradas a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado, restando assim violado o art. 25 da Lei 8.666/1993, e deixando de promover o devido processo licitatório, mediante elaboração prévia do projeto básico previsto no art. 7º, § 2º, inciso II, do mesmo diploma, estabelecendo corretamente a correlação entre o esforço necessário à boa condução das causas objetivadas nos contratos e a remuneração do causídico;

b) inserção de cláusula prevendo a remuneração *ad exitum*, sem qualquer possibilidade de recepção no direito público pátrio, e estipulando a incidência do percentual fixo de 20% indiscriminadamente sobre as quantias advindas do eventual êxito obtido nas ações, propiciando o auferimento de exorbitantes valores pelo advogado ou escritório contratado sem licitação, em total desproporção com os esforços efetivamente despendidos no patrocínio das ações; e

c) pagamento de honorários advocatícios com utilização de recursos do Fundef, que deveriam ser aplicados exclusivamente em educação, que a finalidade exclusiva daquele programa, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional 14/1996, instituído pela Lei 9.424/1996 e regulamentado pelo Decreto 2.264/1997.

- Responsáveis, valores e datas, por município:

Município	Responsáveis Solidários	Honorários Pagos (R\$)	Data	Contratos
Horizonte	Maria Velúcia Nogueira do Carmo (CPF 188.941.003-91), Secretária de Finanças do município, signatária do contrato; Manoel Gomes de Farias Neto (CPF 154.042.263-15), Prefeito Municipal; e George Lucena Barbosa de Lima (CPF 608.602.514-20), advogado beneficiário	1.816.890,00	30/11/2015	Peça 833, p. 44-49
Maracanaú	Gerson Cecchini de Sousa (CPF 415.858.283-00), Secretário de Finanças; Roberto Soares Pessoa (CPF 001.137.353-91), Prefeito Municipal; e George Lucena Barbosa de Lima (CPF 608.602.514-20)	9.297.619,10	22/11/2016	Peça 832, p. 87-90
Itapajé	Kelsey Forte da Silva Gomes (CPF 385.086.723-49), Prefeito Municipal; e Monteiro e Monteiro Advogados Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90), escritório beneficiário	7.013.580,00	31/12/2017	Peça 835, p. 85-105
Ubajara	Ari de Oliveira Vasconcelos (CPF 117.698.823-91), Prefeito Municipal; e Monteiro e Monteiro Advogados Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	3.245.540,00	30/12/2017	Peça 835, p. 47/56
Pacujá	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), Prefeito Municipal; e Monteiro e Monteiro Advogados Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	1.132.988,00	30/11/2016	Peça 835, p. 18-22

IV.4 Pagamento de rateio, abono ou outro tipo de vantagem ao magistério com recursos dos precatórios do Fundef.

127. A tabela a seguir relaciona os municípios onde houve a realização de pagamentos a título de



remuneração dos profissionais da educação básica com recursos provenientes dos precatórios do Fundef, **tendo**, no entanto, o respaldo legal e/ou uma decisão judicial específica no sentido da realização do pagamento aos professores:

Município de Acopiara/CE: CEF - Conta Corrente 00071010-9 Op. 006 Agência: 3838		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
	28/12/2017	25.936.085,12 (peça 675.p 1)
Situação encontrada		
De acordo com informações prestadas pelo Município de Acopiara (peça 684), “não houve utilização de recursos dos precatórios do Fundef 134667-CE para pagamento de passivos trabalhistas, tendo o município, porém, por determinação judicial imposta na Sentença dos autos 0800031-75.2016.4.05.8107, da 25ª Vara Federal de Iguatu, rateado com o magistério o montante referente a 60% dos valores advindos do TRF-5”.		
Evidências		
- Ofício 120/2018, de 29/10/2018 (peça 684); - Portaria Normativa 002/2017 – Procuradoria Geral do Município, de 26/12/2017 (peça 687, p. 4-5).		
Município de Apuiarés: Conta Corrente Banco do Brasil 20.375-0 Agência: 962-8		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
60% do precatório	22/9/2017	8.110.575,55 (Peça 731, p. 1-12)
Situação encontrada		
De acordo com os esclarecimentos prestados em 20/8/2018, o Município de Apuiarés/CE, informa que, em virtude de acordo firmado pela gestão anterior, em 2016, e de decisão judicial proferida nos autos da Execução de Título Extrajudicial 68-39.2017.8.06.0186, em curso na Comarca Vinculada de Apuiarés/CE, foi realizado o repasse de 60% do valor recebido pelo município aos professores da rede municipal de ensino.		
Evidências		
- Ofício 226/2018, de 17/10/2018 (peça 525, p. 2-3); - Termo de Acordo Extrajudicial (peça 525, p. 41-43); - Sentença homologatória nos autos da Execução de Título Extrajudicial 68-39.2017.8.06.0186 (peça 525, p. 44).		
Município de Barbalha: Banco do Nordeste, Ag. 0231, Conta 26.537-9 (Fundeb 60%)		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
60% do precatório	8/5/2018	25.214.155,25 (Peça 731, p. 33)
Situação encontrada		
Em resposta à diligência promovida nos autos da auditoria (peça 143), o Sr. Prefeito Municipal informa que, em atendimento a Recomendação 6/2017, do Ministério Público Estadual, e ainda em obediência às Leis Municipais 2.280 e 2290/2017, que determinam o rateio de recursos com o magistério. O município assevera, porém, que está ciente do teor do Acórdão 1824/2017-Plenário, vedando a destinação dos recursos ao pagamento dos professores, e que a vem cumprindo a partir do momento em que foi cientificado da referida deliberação pelo FNDE.		
Evidências		



- Ofício 2908001/2018, de 29/8/2018 (peça 143, p. 1-5);
- Lei Municipal 2.280/2017, de 23/8/2017 (peça 143, p. 18-20);
- Lei Municipal 2.290/2017, de 20/9/2017 (peça 143, p. 21-22);
- Recomendação 6/2017, do Ministério Público Estadual, de 28/6/2016 (peça 143, p. 13-16).

Município de Campos Sales

Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
50% do precatório	27/7/2017	8.042.214,82 (Peça 190)

Situação encontrada

Em resposta à diligência promovida nos autos da auditoria (peças 189), o município encaminha cópia de ata de reunião de representantes da prefeitura e dos professores acertando a destinação de 50% dos recursos para os professores e servidores da educação do município. O acordo foi transformado na Lei Municipal 559/2017, de 20/7/2017. O benefício foi pago a título de **abono**, à semelhança de um 14º, como está na ata da referida reunião.

Evidências

- Ofício 1371/2018, de 18/9/2018 (peça 189);
- Lei Municipal 559/2017, de 20/7/2017 (peça 196).

Município de Graça: Banco do Brasil, Conta Corrente 20.944-9, Ag. 3925-X

Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
60% do precatório		7.103.760,00
60% do precatório		

Situação encontrada

De acordo com informações prestadas pelo município em resposta a diligência promovida nos autos (peças 200/210), houve o pagamento de **abono** para os professores que lecionaram no período relacionado ao precatório, com os recursos correspondentes a 60% do valor recebido. Os critérios foram estabelecidos pelas Leis Municipais 411/2016 e 428/2017. Para os servidores não professores foi pago o valor de R\$ 937,00, desde que constassem em folha no período de 1999 a 2003. Informa, ainda, que a Apeoc ajuizou ação civil pública para resguardar o direito dos professores aos 60% e que tal processo encontra-se em fase de recurso no TRF-5, contra decisão que concede percentual a título de honorários aos advogados do sindicato (ACP 080424-12.2016.4.05.8103)

Evidências

- Ofício 095/2018, de 21/9/2018 (peça 200);
- Ofício 095/2018, de 10/9/2018 (peça 201, p. 1-5);
- Lei Municipal 411/2016, de 29/9/2016 (peça 201, p. 85);
- Lei Municipal 428/2017, de 8/8/2017 (peça 201, p. 84);
- Sentença nos autos do Processo 0800424-12.2016.4.05.8103 - Ação Civil Pública (peça 201, p. 40-42).

Município de Guaraciaba do Norte:

Contas:

Banco do Brasil, Ag. 2093-1, c/c 6.918-3 (Fundef 40% em 2017)

Banco do Brasil, Ag. 2093-1, c/c 3.688-9 (40% Fundeb Precatório)

Banco do Brasil, Ag. 2093-1, c/c 3.711-7 (Fundef 60% em 2017/2018)

Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
60% do precatório	25/10/2017 (Pasep)	131.329,20
	26/10/2017 (folha)	9.510.703,15



	08/11/2017 (hon. Adv.)	661.830,38
	16/01/2018 (IRPF)	2.120.686,89
	10/11/2017 (outros)	747,00
Situação encontrada		
De acordo com os dados encaminhados pela prefeitura de Guaraciaba, foram utilizados R\$ 13.161.445,17, cerca de 60 % dos recursos recebidos, para pagamento aos professores, a título de indenização. Nesse total estão incluídos R\$ 661.830,38 pagos a advogados a título de honorários, referente à promoção de ação judicial, em nome dos professores visando a assegurar o pagamento de 60% dos precatórios ao magistério municipal.		
Evidências		
- Ofício 075/2017, de 17/9/2018 (peça 176, p. 1-3).		
Município de Itaiçaba/CE: Banco do Brasil - Conta Corrente 12.147-9 Agência: 3966-7		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
60% do precatório	27/12/2017	2.584.299,21 (peça 308, p. 2-17)
Situação encontrada		
De acordo com os esclarecimentos prestados, por meio do Ofício 18.10.03.002, de 3/10/2018, o Município de Itaiçaba/CE informa que houve pagamento de despesa com pessoal, conforme acordo homologado judicialmente.		
Evidências		
- Ofício 18.10.03.002/2018, de 3/10/2018 (peça 307); - Pedido de Homologação de Acordo (peça 309, p. 2-4); - Sentença homologatória nos autos do Processo 0800334-10.2016.4.05.8101 - Ação Civil Pública (peça 309, p. 5-6).		
Município de Juazeiro do Norte/CE: Banco do Brasil - Conta Corrente 71.026-1 Agência: 433-2		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
60% do precatório	29/6/2018	65.362.073,45 (Peça 740, p. 31-32)
Situação encontrada		
De acordo com os esclarecimentos prestados, por meio do Ofício 1809001, de 18/9/2018, o Município de Juazeiro do Norte/CE, informa que houve sim a utilização de recursos dos Precatórios do Fundef para pagamento de despesas de pessoal a título de abono eventual dos professores. Informa ainda que, em contato telefônico com a Sra. Cícera Romênia Botelho Marques (Assessora Jurídica da Seduc), a mesma informou que todo o processo que originou o referido abono, inclusive uma decisão judicial mandando pagar, decreto municipal definindo os critérios, etc" encontram-se na própria PGM – Procuradoria Geral do Município.		
Evidências		
- Ofício 1809001, de 18/9/2018 (peça 280, p. 9-10); - Decreto 346, de 26/9/2017 (peça 280, p. 12-58); - Apelação nos autos do Processo 800514-23.2016.-105.8102 - (peça 280, p. 60-65). - Decisão nos autos do Processo 0002462-88.2006.4.05.8100 (peça 280, p. 67-68).		
Município de Paracuru: Banco do Brasil, Ag. 2391-4, Conta 263.180-6 (Fundef 60%)		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
60% do precatório	19/12/2017	17.903.781,82

		(Peça 515, p. 2)
Situação encontrada		
Em resposta à diligência promovida nos autos da auditoria (peças 501/522), o município encaminha documento intitulado Pedido de Homologação de Acordo, contendo disposições acertadas de comum acordo entre a prefeitura de Paracuru e o Sindicato dos Servidores Públicos lotados nas Secretarias de Educação e Cultura do Estado do Ceará e que prevê o pagamento, a título de abono , de 60% dos recursos do Precatório referente ao município (PRC 143716-CE) aos professores da educação infantil e do ensino fundamental. Os pagamentos são destinados aos “integram ou integravam o quadro funcional do Município de Paracuru no período de 1999 a dezembro de 2006”. O pedido tinha o objetivo de encerrar o processo 0807552-58.2017.4.05.8100, que tramitava na 7ª Vara Federal, no qual os recursos haviam sido bloqueados em razão desse assunto.		
Evidências		
- esclarecimentos de 18/10/2018 (peças 501 e 520); - Pedido de Homologação de Acordo (peça 505);		
Município de Paramoti: Caixa Econômica Federal, Ag. 0746, Op. 006, Conta 353-6 (PM PARAMOTI PRECATORIOS)		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
60% do precatório	5/9/2018	8.830.518,00
Situação encontrada		
Em resposta à diligência promovida nos autos da auditoria (peças 629/641), o município informa que a aplicação dos recursos do precatório foi efetuada nos moldes da Lei 11.494/2007, destinando-se 60% para os professores em efetivo exercício no período a que se refere o precatório. Informa que encaminhou a lista dos professores beneficiados à Justiça Estadual “tendo respaldado, assim, a decisão liberatória dos recursos nos autos do processo 369-57.2016.8.06. Afirma, assim, que não utilizou de forma arbitrária os recursos em questão, mas respaldado em decisão judicial. Embora as despesas com pessoal estejam com data de 5/9/2018, não é possível afirmar com certeza que houve gastos com pessoal nesse período, uma vez que os recursos oriundos dos precatórios do Fundef foram integralmente depositados em uma única conta corrente.		
Evidências		
- Ofício 170/2018, de 25/10/2018 (peça 629); - Sentença nos autos do Processo 369-57.2016.8.06 (peça 633).		
Município de Potengi: Banco do Brasil, Conta Corrente 8673-8, Ag. 2493-7		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
50% do precatório	14/9/2017	586.009,89
	22/9/2017	47.673,78
	10/11/2017	13.250,16
	05/12/2017	10.271,85
Situação encontrada		
De acordo com as informações prestadas pelo município em sede de resposta à diligência promovida nos autos (peça 212), houve destinação do percentual de 50% dos recursos recebidos do precatório recebido pela prefeitura aos professores que lecionaram no período a que se refere o precatório, a título de abono , conforme diretrizes da Lei Municipal 371, de 11/9/2017, que trata especificamente do tema.		
Evidências		
- Ofício 14.09.001/2018, de 14/9/2018 (peça 212);		

- Lei Municipal 371, de 11/9/2017 (peça 844).		
Município de Santana do Cariri (conta dos 60% não informada; conta Fundef 40%: Banco do Brasil, ag. 2597-6, conta 5.668-5)		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
60% do precatório	18/4/2018	5.735.798,00 (peça 412)
Situação encontrada:		
Em resposta à diligência promovida nos autos da auditoria (peças 529), o município encaminha cópia da Lei Municipal 789, de 20/12/2016, que disciplina a utilização dos recursos do precatório que coube ao município. O art. 2º destina 60% da verba, como remuneração , aos professores em efetivo exercício no período de 1999 a 2016.		
Evidências		
- Resposta à diligência promovida nos autos da auditoria (peça 529); - Lei Municipal 789, de 20/12/2016 (peça 529, p. 2-3).		
Município de São Benedito/CE (Banco do Brasil, ag. 2606-9, conta 7570-1)		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
50%	18/6/2018	17.740.360,00
Situação encontrada		
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício nº 204/18, de 17/08/2018, o procurador geral do município de São Benedito, Sr. Alex Vasconcelos Sousa, informa que “os recursos foram todos aplicados exclusivamente na educação, sendo os 40% destinados ao Município e os 60% destinados ao pagamento de profissionais do magistério”.		
A Lei Municipal nº 1014/2016 , de 05 de abril de 2016, que autoriza o poder executivo a firmar acordo extrajudicial com o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de São Benedito para recebimento das diferenças do Valor Mínimo Anual por Aluno – VMAA, estabeleceu que o percentual destinado ao Sindicato não poderia ser superior a 50% do valor líquido do precatório, sendo este valor dividido novamente em 50% para os profissionais efetivos do magistério que trabalharam de 1998 a 2006 e 50% para os profissionais efetivos do magistério, “respeitado o período exercido”.		
Evidências		
- Ofício 89/2018, de 21/10/2018 (peça 580); - Lei Municipal nº 1014/2016, de 05 de abril de 2016 (peça 581).		
Município de Umirim/CE (Banco do Brasil, ag. 4162-9, c/c 11.470-7)		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
60% do precatório	31/7/2018	11.623.024,27 (peça 812, p. 1-39)
Situação encontrada		
A sentença judicial da Ação Civil Pública - Cível 3749-44.2017.8406.0177/0 homologou acordo extrajudicial celebrado entre a Prefeitura de Umirim e o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Umirim, em que, dos 60% dos recursos dos precatórios destinados à valorização do magistério, 75% seriam destinados aos professores concursados que ingressaram antes de 2014, 20% para os que ingressaram a partir de 2014 e 5% para os que tiveram contrato, no período de 1999 a 2017, de forma proporcional ao tempo de serviço, na folha dos 60% do FUNDEF/FUNDEB.		
Evidências		



- Ofício 167/2018, de 18/10/2018 (peça 714, p. 2).		
Município de Aratuba: Conta Corrente Caixa Econômica 71.023-2 Agência: 1111 Baturité		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
60% do precatório		9.961.372,25 (peça 745, p. 56/66)
Situação encontrada:		
De acordo com os esclarecimentos prestados em 20/9/2018, o Município de Aratuba/CE, informa que, seguindo recomendação do Ministério Público Federal, estabeleceu e cumpriu acordo com o magistério municipal, em conformidade com decisão/homologação judicial do processo 0807545-66.2017.4.05.8100, e a Lei Municipal 559/2018, de 3/4/2018, da seguinte forma: a) R\$ 203.357,31 destinados ao Fundo de Reserva para atendimento de situações excepcionais; b) R\$ 8.235.130,71 destinados para o pagamento direto aos professores do ensino fundamental, descontado os encargos legais, em efetivo exercício no período de dezembro de 1999 a dezembro de 2006, bem como aos profissionais do magistério em efetivo exercício no ano de 2017; c) R\$ 1.729.377,45 destinados ao pagamento dos encargos sociais patronais ao RGPS/INSS. Desta forma, os valores destinados a professores e demais profissionais do magistério totalizaram R\$ 10.167.865,47. Ressalte-se que não foi identificado na documentação enviada, processo de pagamento relativo ao item “a” acima, relativa ao Fundo de Reserva, e que o extrato da conta corrente em epígrafe, de julho de 2018, apresenta saldo acrescido de rendimentos no montante de R\$ 216.905,61.		
Município de Canindé/CE		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
60% do precatório	26/1/2018	29.366.380,14 (peça 225, p. 15-23)
Situação encontrada		
De acordo com os esclarecimentos prestados por meio do Ofício nº 448/18, de 18/09/2018, o procurador do município de Canindé/CE, Sr. Regys Tavares Pereira, informa que “Os valores recebidos via ordem judicial, 60% (sessenta por cento) do precatório do Fundef, foram aplicados exclusivamente nos moldes estabelecidos na Sentença Judicial do Processo nº 0019562-26.2016.8.06.0055/0, Ação Civil Pública — Cível, aforada pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Canindé — SINDSEC, que tramita na 3ª Vara da Comarca de Canindé/CE, tendo do mesmo modo detalhado e fixado a metodologia de cálculo e os critérios utilizados para a definição dos valores pagos, tudo com a participação e fiscalização, emitindo, inclusive, parecer favorável, do Ministério Público do Estado do Ceará”. Conforme o ofício 448/18, o valor referente aos 40% ainda se encontra bloqueado, por determinação do TCE-CE. Não foram enviados extratos acerca deste valor. Acordo firmado entre o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Canindé e o município, homologado pela justiça estadual, rateou a parcela de 60% da seguinte forma: 70% para o pagamento de profissionais do magistério, em efetivo exercício no período de outubro de 1999 a dezembro de 2016. 30% para o município, com destinação às ações de manutenção e desenvolvimento da educação, priorizando o pagamento de profissionais do magistério.		
Município de Forquilha/CE		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)



60% do precatório	5/6/2017	6.951.798,15 (peça 535, p. 19-47)
-------------------	----------	--------------------------------------

Situação encontrada

De acordo com os esclarecimentos prestados por meio de ofício enviado em 18/10/2018, o procurador do município de Forquilha/CE, sr. Ahiram Marinho Freitas, informa que o Juiz de direito da 18ª Vara Federal de Sobral “proferiu sentença nos autos estabelecendo que a verba poderia ser utilizada apenas para as finalidades afetas à manutenção e desenvolvimento do ensino básico, na forma preconizada pela lei do FUNDEB, inclusive relacionados as porcentagens de 60% e 40% de utilização da verba. Após o proferimento das sentenças judiciais o Município de Forquilha entendeu ser correto e prudente haver legislação municipal disciplinando o tema, logo, provocou o Poder Legislativo para regulamentar o tema e o mesmo o fez através de Lei Municipal nº 632/17 [sic]. Com base na referida lei municipal e decisões judiciais acima mencionadas, a Prefeitura de Forquilha publicou Edital disciplinando os procedimentos administrativos para a efetivação do uso dos 60% da verba do precatório destinados ao pagamento dos professores do ensino fundamental.”

A Lei Municipal nº 633, de 15 de setembro de 2017, que regulamenta o uso do precatório PRC 138659-CE determina que o Município de Forquilha deverá aplicar os recursos nos termos das sentenças constantes das ações judiciais, bem como aplicar 60% no pagamento direto aos professores da educação básica em efetivo exercício nos anos de 2002 a 2006, bem como aos profissionais do magistério em efetivo exercício no ano corrente (2017), nos termos da lei; ainda, deverá aplicar os 40% dos recursos nos termos da legislação do FUNDEB e das decisões judiciais.

128. A tabela a seguir relaciona os municípios onde houve a realização de pagamentos a título de remuneração dos profissionais da educação básica com recursos provenientes dos precatórios do Fundef, **sem** o respaldo legal ou uma decisão judicial específica para o pagamento de professores, mas apenas com base na sentença judicial adotada na ação originária ou de execução da sentença em que se declara a natureza indenizatória dos recursos:

Município de Fortim/CE: Caixa Econômica - Conta Corrente 420-0 Agência: 743		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
3% do precatório	15/2/2016	511.596,57
Situação encontrada		
No Ofício 370/2018-GAB, de 31/07/2018, o prefeito municipal de Fortim/CE, Sr. Naselmo de Sousa Ferreira, limita-se a dizer que encaminha DVDs em anexo, sem prestar quaisquer esclarecimentos sobre o pagamento de despesas. Os arquivos relativos a “extratos bancários” contêm documentação exclusivamente do exercício de 2016, de julho a novembro desse exercício, sendo que o arquivo relativo a julho/2016 se refere ao Diário do Movimento Bancário, de 10/7/2016 a 12/7/2016, da conta corrente 10.577-5 do Banco do Brasil (S.M.DES.URBANO), com saldo de R\$ 8.997,21, em 10/7/2016, e os demais arquivos apresentam extratos da conta da Caixa Econômica PM FORTIM PRECATORIOS EDUCACAO, 420-0, da Agência 0743, aberta em 10/12/2015, com saldo inicial em janeiro de 2015 de R\$ 105.415,45 e saldo atualizado em 30/11/2016 de R\$ 181,95. Salientamos que o exame dos arquivos enviados relativos aos processos de pagamentos, permitiu que se identificassem despesas de pessoal pagas utilizando a conta corrente da Caixa Econômica PM FORTIM PRECATORIOS EDUCACAO, 420-0, da Agência 0743 no exercício de 2016, no montante de R\$ 511.596,57, relativos a Restos a Pagar de despesas de pessoal do exercício de 2015.		
Evidências		
- Ofício 370/2018-GAB, de 31/7/2018 (peça 72).		



Município de Horizonte: Conta 5.406-2 do Banco do Brasil (não informa a agência; é a conta geral da Secretaria de Finanças, que recebe também a cota-parte do ICMS)		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
20,67% do precatório	23/12/2015	1.672.298,90
Situação encontrada:		
De acordo com as informações prestadas pelo município em sede de resposta à diligência promovida nos autos (peça 88), houve destinação do percentual de 20,67% dos recursos recebidos do precatório recebido pela prefeitura aos professores, “como previamente acordado com o sindicato”.		
Evidências		
- Resposta do Município de Horizonte à diligência do TCU (peça 88, p. 3);		
Município de Itaitinga/CE: Banco do Brasil - Conta Corrente 7.403-9 Agência: 3880-6 Banco do Brasil - Conta Corrente 7.744-5 Agência: 3880-6 - QSE Banco do Brasil - Conta Corrente 7.914-6 Agência: 3880-6 – PNATE Banco do Brasil - Conta Corrente 13.126-1 Agência: 3880-6 – FNDE/PNAE Banco do Brasil - Conta Corrente 16.772-X Agência: 3880-6 – PAR Banco do Brasil - Conta Corrente 151.295-1 Agência: 3880-6 – Sec. Educ. Banco do Brasil - Conta Corrente 10.351-9 Agência: 3880-6 – Brasil Alfabet.		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
25% do precatório	21/12/21015	6.271.676,60
Situação encontrada		
De acordo com os esclarecimentos prestados, por meio do Ofício 001.16.10.2018, de 18/10/2018, o Município de Itaitinga/CE informa que recebeu o recurso na condição de indenização, motivo pelo qual aplicou 50% do valor na educação, sendo uma parte na concessão de abono compensatório para o professorado efetivo que atuou no período que atuou no período 1999/2003, conforme acordo firmado pelos professores, através do Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Itaitinga/CE, enquanto que o restante do valor relativo aos 50% destinados à educação teve a sua destinação em MDE.		
Evidências		
- Ofício 001.16.10.2018, de 18/10/2018, de 18/10/2018 (peça 814).		
129. A tabela a seguir relaciona os municípios onde houve a realização de pagamentos a título de remuneração dos profissionais da educação básica com recursos provenientes dos precatórios do Fundef, sem o respaldo legal ou uma decisão judicial correspondente:		
Município de Iracema: Banco do Brasil, Conta Corrente 21.423-X, Ag. 1074-X		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
59%	19/06/2017	3.145.675,21
	20/12/2017	175.384,07
Situação encontrada:		
Em que pese o exame das informações prestadas e da documentação enviada não ter sido identificada qualquer fundamentação legal, decisão judicial ou extrajudicial que ampare o pagamento de despesa com pessoal, constatou-se nos processos de pagamentos encaminhados pelo Município, a realização de despesas com pessoal no montante total de R\$ 3.321.059,28, no exercício de 2017, sendo R\$ 3.145.675,21 em elementos de despesas relativos a indenizações e restituições trabalhistas e obrigações patronais.		
Município de Maracanaú*: Conta 71.150-0 do Banco do Brasil, Agência 3302		
Percentual de pagamento a título de	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)



remuneração/abono		
18%	19/12/2016	7.357.870,91
	05/01/2017	831.255,83
Situação encontrada:		
De acordo com as informações prestadas pelo município em sede de resposta à diligência promovida nos autos (peça 88), houve destinação do percentual de 18,25% dos recursos recebidos do precatório pela prefeitura ao pagamento da folha de pessoal (vencimentos e vantagens fixas, contratação por tempo determinado e obrigações patronais) sem indicação da fundamentação legal, decisão judicial ou extrajudicial que a ampare, limitando-se o Município a informar que “(...) não houve pagamento a quaisquer espécies de Abono e que os valores pagos relativos as folhas de pagamento citadas no parágrafo anterior estão individualizadas buscando a maior transparência possível dos atos praticados.”.		
Município de Pacujá/CE: Banco do Brasil - Conta Corrente 6.366-5 Agência: 4381-8 Banco do Brasil - Conta Corrente 6.367-3 Agência: 4381-8 Banco do Brasil - Conta Corrente 7.524-8 Agência: 4381-8 Banco do Brasil - Conta Corrente 8.562-6 Agência: 4381-8		
Percentual de pagamento a título de remuneração/abono	Data do Pagamento	Valor Pago (R\$)
60%		2.719.171,20
Situação encontrada		
De acordo com os esclarecimentos prestados em 20/8/2018, o Município de Pacujá/CE, informa que houve sim a utilização de recursos dos Precatórios do Fundef para pagamento de despesas, cuja a documentação apresentada demonstra a utilização em pagamento de pessoal de profissionais do magistério, que compreende o valor referente aos 60%, proveniente do precatório judicial		
Evidências		
- esclarecimentos prestados em 20/8/2018 (peça 92).		

Análise

130. A equipe de auditoria constatou, em síntese, que parte dos municípios beneficiados com recursos dos precatórios do Fundef não realizaram, por diversos motivos, indicados em tópico específico deste relatório, pagamento aos professores pertencentes às respectivas redes de ensino, a título de abono ou rateio dos recursos como forma de dar cumprimento à subvinculação prevista no art. 22 da Lei 11.494/2017, *in verbis*:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

131. Diversos outros municípios, no entanto, efetuaram pagamento aos professores, a título de abono não incorporado ao salário ou de simples rateio dos recursos recebidos, conforme acordos firmados com o sindicato ou entidade representativa do magistério em cada município. Utilizaram os recursos em exame também para pagamento da simples remuneração mensal dos professores, o que poderia se dar com os recursos normais do Fundeb, recebidos normalmente juntos com os recursos dos precatórios.

132. Na tabela do item 126, acima, estão relacionados os municípios que efetuaram pagamento aos professores com base em alguma decisão judicial, lei municipal ou decisão de tribunal de contas específica prevendo a realização de tal pagamento. No item 127, estão listados os municípios que efetuaram tal pagamento não porque existiu decisão judicial ou de cumprimento obrigatório especificamente no sentido dessa despesa, mas com base na sentença judiciária que reconheceu o direito do município ao recurso em questão, seja na ação originária em que se discutiu o direito, seja na ação de cumprimento de sentença correspondente.

133. Há, ainda, três municípios (Pacujá/CE, Iracema/CE e Maracanaú/CE) que efetuaram pagamento aos professores com recursos do precatório do Fundef sem que houvesse qualquer decisão judicial, legislativa ou administrativa impondo tal obrigação. Nesse caso, a decisão no sentido do gasto recai na exclusiva responsabilidade dos gestores municipais.

134. Como é sabido, o Tribunal fez saber a todos os municípios beneficiados, através do Acórdão 1824/2017-Plenário, que o pagamento aos professores com recursos dos precatórios do Fundef, com base no art. 22 da Lei 11.494/2017 é indevido. Na deliberação referida, o afastamento da aplicabilidade deste dispositivo fez-se de modo indireto, uma vez que, no subitem 9.2.2.2 do Decisum estabeleceu-se que a utilização seria “exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007”. O art. 21 trata apenas dos gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), deles excluídos qualquer gasto com o magistério, que é contemplado apenas no art. 22 já transcrito.

135. Posteriormente, em embargos de declaração opostos contra a referida deliberação apontou-se a falta de manifestação do Relator da matéria sobre o afastamento da subvinculação prevista no art. 22 da lei do Fundeb, pleiteando-se que houvesse o saneamento dessa possível omissão. Apreciando os embargos, o Tribunal adotou então o Acórdão 1962/2017-Plenário, pelo qual se decidiu esclarecer a todos os interessados, pelo subitem 9.2.1.2, que “a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007”.

136. Mesmo após a prolação do Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, permaneceram interpretações diversas a respeito da questão da subvinculação dos recursos de precatórios do Fundef ao pagamento de profissionais do magistério, como, por exemplo, entendimentos divergentes mantidos por tribunais de contas estaduais. Por essa razão, a SecexEducação formulou representação, autuada no TC-020.079/2018-4, na qual foi solicitada a adoção de medida cautelar a fim de que os entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios provenientes da diferença no cálculo da complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, que se abstivessem de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, a qualquer título, a exemplo de remuneração, salário, abono ou rateio, até que o Tribunal decidisse a respeito da questão.

137. A proposição foi acatada pelo Sr. Ministro Relator, que expediu, monocraticamente, a medida cautelar solicitada pela unidade técnica, apresentando-a, posteriormente, ao Plenário do Tribunal, que a referendou por meio do Acórdão 1518/2018-TCU-Plenário, publicado no DOU de 20/7/2018.

138. Em discussões mantidas entre as diversas equipes de auditoria integrantes da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) e com a respectiva coordenação, chegou-se ao entendimento de que tal data seria o marco temporal delimitador da irregularidade ou não dos pagamentos relativos à subvinculação do art. 22 da Lei 11.494/2017, tendo em vista que, na apreciação conclusiva dos embargos, pelo recente Acórdão 2866/2018-Plenário, o Tribunal manteve o entendimento pela



irregularidade de quaisquer pagamentos remuneratórios ao magistério com recursos dos precatórios do Fundef, conforme seu subitem 9.2.1, transcrito a seguir:

9.2. firmar entendimento, com base no artigo 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente que:

9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1962/2017 – Plenário, **não** podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação.

139. Ocorre que todos os pagamentos efetuados aos professores constatados por esta equipe de auditoria são anteriores à referida data, não havendo, por via de consequência, como promover a responsabilização por tais despesas, tendo em vista que a matéria tem realmente o condão de suscitar entendimentos diversos, como reconhecido pela SecexEducação na representação em que expedida a cautelar mencionada, o que faz com que o subitem 9.2.1 do Acórdão 2866/2018-Plenário tenha inquestionavelmente efeitos *ex nunc*.

140. Por essa razão, a equipe de auditoria deixa de formular proposta de encaminhamento para o presente achado, registrando-se no entanto todas as informações necessárias a eventual responsabilização a ser proposta ou determinada em juízo superior acerca do presente feito, ressaltando-se que a complementação de eventuais dados faltantes, como no caso do Município de Quixeré/CE, poderá ser feita no processo de tomada de contas especial a ser instaurada, se for o caso.

V. Conclusão

141. Avaliou-se a conformidade da utilização dos recursos dos precatórios do Fundef exclusivamente para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (**Questões de Auditoria 1 e 2**), observando-se, ainda a existência de pagamento de honorários advocatícios com tais recursos (**Questão 3**), bem como se foi observado pelos gestores municipais o afastamento da subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2017 (**Questão 4**).

142. Os principais resultados da análise efetuada indicam, para a **Questão 1**, a existência de municípios que movimentaram os recursos em contas não específicas, ou seja, que utilizaram contas que também continham recursos de outras fontes ou que se constituíam na conta única do tesouro municipal (item 39).

143. No entanto, no que diz respeito aos municípios de Eusébio/CE, Fortim/CE, Horizonte/CE, Icapuí/CE e Itaitinga/CE, restou evidenciado que, embora tenha ocorrido a movimentação dos recursos em contas não específicas e fora da destinação educação, é nítida a inclinação judicial pela desvinculação dos recursos em relação à sua finalidade original, expressa no próprio processo judicial que deu origem ao precatório, razão pela qual entendeu-se ser desnecessária a realização de audiência.

144. Quanto ao município de Fortaleza/CE, entendeu-se que, nada obstante a Sra. Juíza responsável pelo provimento de fato ter usado o termo “ressarcir”, não se viu nas fundamentações razão bastante para concluir que a magistrada assim dispôs sobre a natureza da condenação, sem razão aparente para que o fizesse. O assunto sequer veio à tona durante toda a discussão constante da decisão proferida.

145. Da mesma maneira, a deliberação da Exma. Ministra Carmén Lúcia, no pedido de Suspensão de Liminar impetrado pelo Município de Fortaleza/CE, foi adotada em condições de cognição sumária, atendo-se a eminente Ministra em sua decisão ao risco de prejuízo às atividades de responsabilidade da cidade de Fortaleza, não se imiscuindo no mérito da questão.

146. Contudo, considerou-se a Nota Técnica 6/2018, elaborada no âmbito da Secretaria de Finanças do município, a qual demonstra que a utilização desses recursos no exercício de 2015, gasto excedente com o magistério, em relação a 60% da receita ordinária do Fundeb, somado ao valor do precatório do Fundef recebido aquele exercício, foi de R\$ 203,6 milhões. Porém, no caso do custeio (40%), ocorreu o contrário: o município aplicou R\$ 103,9 milhões a menos do que os 40% da receita

total do Fundeb/Fundef, incluindo o precatório.

147. Ou seja, embora tenha havido um gasto a menos em custeio de R\$ 103,9 milhões, houve um gasto a mais de R\$ 203,6 milhões, mais do que compensando o decréscimo em custeio.

148. Além disso, de acordo com o entendimento assentado pelo TCM, o município estaria autorizado a utilizar livremente cerca de R\$ 76,6 milhões.

149. Desse modo, entendeu-se que a incorporação dos recursos do precatório ao caixa único do Tesouro Municipal não pode ser entendida como violação frontal e ofensiva ao princípio da vinculação das receitas do Fundef/Fundeb à finalidade da educação.

150. Além de tudo, é preciso considerar que no processo judicial referente ao Município de Fortaleza, não houve o pagamento de honorários advocatícios, que é a irregularidade mais grave detectada na fiscalização.

151. Relativamente ao município de Quixeré/CE, a Ação 0058796-52.2010.4.01.3400 tramitou na 4ª Vara Federal do Distrito Federal, motivo pelo qual a equipe não teve acesso ao processo pertinente, conforme explicado no tópico referente às limitações ao presente trabalho de auditoria. A equipe buscou obter a cópia do processo em diligência à Advocacia Geral da União através de sua representação no Estado do Ceará, mas sem êxito tendo em vista que o processo tramita em outra Região Judiciária.

152. Sendo assim, e ante à baixa materialidade dos recursos (R\$ 2.839.654,98), menos de 0,2%, entende-se que deve ser dispensada a realização de outras diligências com vistas à obtenção de cópia do processo judicial referente à aludida ação.

153. Quanto à **Questão 2**, pela natureza intrínseca que esta tem com a questão 1, remanescem os mesmos municípios, cujas situações encontras no decorrer da auditoria já estão explicitadas na questão 1, de forma que as análises se sobrepõem (item 40).

154. Sendo assim, com relação aos municípios de Eusébio/CE, Fortim/CE, Horizonte/CE, Icapuí/CE e Itaitinga/CE, que apesar da movimentação dos recursos em contas não específicas e fora da destinação educação, entendeu-se que não cabe a realização de comunicação objetivando a recomposição dos recursos provenientes do Fundef ao Erário, tendo em vista que é nítida a inclinação judicial pela desvinculação dos recursos em relação à sua finalidade original, expressa no próprio processo judicial que deu origem ao precatório.

155. Da mesma forma, no que se refere ao município de Fortaleza/CE tem-se as mesmas razões de entendimento consubstanciadas na análise elaborada na questão 1.

156. No que diz respeito ao município de Campos Sales, entretanto, entendeu-se caber a realização da comunicação àquele município, para a adoção das providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, pelo fato do processo judicial em que foi expedido o precatório que beneficiou o aludido município, não deixa dúvidas quanto à vinculação dos recursos correspondentes à finalidade de educação (itens 47-49).

157. Em relação à **Questão 3**, houve casos em que não se configurou a irregularidade relativa ao pagamento de honorários advocatícios com recursos dos precatórios (itens 41-43), bem como houve situações em a equipe de auditoria conjunta TCU/TCE constatou a existência de pagamento de honorários advocatícios para diversos municípios, tendo-se dividido estes em grupos em função da forma de contratação, pela Aprece (itens 50-86) ou por inexigibilidade de licitação, conforme definido pelas decisões judiciais adotadas nos processos que concederam o direito dos municípios ao recebimento dos recursos relativos aos precatórios do Fundef (itens 88-128).

158. No que diz respeito aos municípios de Eusébio/CE, Fortim/CE, Horizonte/CE, Icapuí/CE e Itaitinga/CE, cujo entendimento prevalecente na ação originária do direito ou no subsequente processo de cumprimento da sentença foi no sentido da origem não vinculada dos aludidos recursos, a equipe entende que, mesmo não estando vinculados à finalidade educação, tais recursos não perdem sua natureza original de repasse federal. É o que se deduz do subitem 9.2.1 do Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, segundo o qual “a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos complementares é do Tribunal de Contas da União, ainda que esses pagamentos decorram de sentença judicial, uma vez



que são recursos de origem federal”, cabendo, portanto, ao TCU determinar a constituição de processos em apartado de tomadas de contas especiais, consoante também preconizado no subitem 9.2.4 do mesmo Acórdão.

159. Dessa forma, observou-se a existência de irregularidades e ilegalidades na celebração de convênios entre a maioria dos municípios e a Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará – Aprece, resultando na contratação de escritórios de advocacia, sem licitação. De fato, dos 43 municípios fiscalizados, 33 optaram por essa forma de contratação de escritórios de advocacia para o patrocínio das causas que redundaram nos chamados precatórios do Fundef.

160. Houve ainda irregularidades na contratação por inexigibilidade de licitação realizada pelos municípios de Horizonte/CE, Itapajé/CE, Maracanaú/CE, Pacujá/CE e Ubajara/CE.

161. Relativamente à **Questão 4**, verificou-se que diversos municípios efetuaram pagamento aos professores, a título de remuneração mensal, abono não incorporado ao salário ou de simples rateio dos recursos recebidos, conforme acordos firmados com o sindicato ou entidade representativa do magistério em cada município (item 126-139).

162. Sendo assim, foi relacionado o grupo de municípios que efetuaram pagamento aos professores com base em alguma decisão judicial, lei municipal ou decisão de tribunal de contas específica prevendo a realização de tal pagamento, bem como o grupo de municípios onde não houve uma decisão específica para este fim, mas sim uma decisão judicial com entendimento de que os recursos são de natureza indenizatória (item 126-127).

163. Houve ainda os municípios de Pacujá/CE, Iracema/CE e Maracanaú/CE que efetuaram pagamento aos professores com recursos do precatório do Fundef sem que houvesse qualquer decisão judicial, legislativa ou administrativa impondo tal obrigação (item 128).

164. Entretanto, por ocasião da prolação do Acórdão 1824/2017-TCU- Plenário, foi apontada a falta de manifestação do Relator da matéria sobre o afastamento da subvinculação prevista no art. 22 da lei do Fundeb, pleiteando-se que houvesse o saneamento dessa possível omissão. Este Tribunal, então, prolatou o Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, no qual decidiu que a natureza extraordinária dos recursos em tela, afastava a aludida subvinculação.

165. Mesmo após a prolação do Acórdão 1962/2017-TCU-Plenário, permaneceram interpretações diversas a respeito da questão da subvinculação, fazendo com que esta Corte proferisse o Acórdão 1518/2018-TCU –Plenário, expedindo medida cautelar, a fim de que os entes municipais e estaduais beneficiários de precatórios do Fundef se abstivessem de utilizar tais recursos no pagamento a profissionais do magistério ou a quaisquer outros servidores públicos, tendo sido publicado no DOU de 20/7/2018.

166. Em razão disto, em discursões mantidas entre a coordenação da FOC e as equipes que a integram, foi decidido que o marco temporal da irregularidade relativa à subvinculação seria a data da publicação do Acórdão 1518/2018-TCU –Plenário, acima referenciada. Desse modo, uma vez que todos os pagamentos efetuados aos professores constatados por esta equipe de auditoria são anteriores à referida data, não houve, por via de consequência, proposta de encaminhamento no sentido de responsabilizar os gestores por tais despesas.

167. Como consequência desses achados, conforme já mencionado, é proposta a realização de comunicação objetivando a recomposição dos recursos provenientes do Fundef ao Erário e a constituição de processos apartados de Tomada de Contas Especial, visando a citação dos responsáveis identificados, bem como a realização de diligências complementares à AGU.

VI. Proposta de encaminhamento

168. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I - Determinar à Prefeitura Municipal de Campos Sales, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da comunicação, as providências necessárias à recomposição aos cofres do Fundeb da referida municipalidade, com recursos próprios, da quantia de R\$ 5.254.713,61, indevidamente utilizada em finalidade distinta da área educacional, atualizada monetariamente a partir das datas indicadas até a

data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, as quantias de R\$ 230.000,00, R\$ 29.000,00 e R\$ 230.000,00, transferidas em 8/11/2017, 5/9/2018 e 8/11/2018, respectivamente, para as contas intituladas “Fundeb 40”, “Secretaria de Educação de Campos Sales” e “Fundeb 40”, bem como outras eventualmente utilizadas na finalidade educação, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição da Transferência	Data	Valor
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	13/7/2017	700.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	24/7/2017	130.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	25/7/2017	150.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	27/7/2017	75.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	29/8/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	20/9/202017	220.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF DE CAMPOS SALES	3/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA DE CAMPOS SALES CE	18/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	19/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA DE CAMPOS SALES	25/10/2017	51.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREF CAMPOS SALES	26/10/2017	340.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	01/11/2017	240.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	4/12/2017	150.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	8/12/2017	220.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	13/12/2017	500.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	13/12/2017	100.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	27/12/2017	193.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	10/1/2018	250.000,00
Transf. p/ a conta 11.185 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	1/2/2018	148.010,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SA	5/6/2018	235.000,00
Transf. p/ a conta 23.896 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES	17/7/2018	138.000,00



Transf. p/ a conta 11.185 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES	5/9/2018	21.000,00
--	----------	-----------

II - constituir apartados dos presentes autos para cada um dos municípios relacionados nos quadros a seguir, autuando-os como tomada de contas especial, *ex-vi* do art. 47 da Lei 8.443/1992, com todas as peças processuais mencionadas na Parte 1 do Achado IV-3, a fim de que seja promovida, em cada tomada de contas especial, 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, a citação solidária de todos os grupos de responsáveis solidários identificados no quadro a seguir, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa para as irregularidades sinteticamente descritas a seguir e/ou recolham aos cofres do Fundeb do Município correspondente, as quantias especificadas no quadro, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

- Irregularidades:

a) celebração de convênio com ausência de seus pressupostos característicos e requisitos para celebração, mascarando verdadeira relação contratual, com contraposição clara de interesses, violando os artigos 1º, §1º, inciso I e XII, e §2º, 2º, inciso III e IV, e 7º, incisos III e VI, da IN 1/1997 da STN c/c artigos 116, 55, incisos III e V, da Lei 8.666/1993 e art. 1º, §1º, da Lei Complementar 1/2000;

b) contratação de empresas privadas sem realização de licitação prévia, em total e gratuita afronta ao princípio geral da licitação insito no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal c/c o art. 2º da Lei 8.666/1993, amparado em convênio ilegal, configurando puro desvio de finalidade e ensejando a inquestionável nulidade de ambos os instrumentos, sendo exigível o pronto restabelecimento do status quo anterior à sua celebração;

c) inserção de cláusula prevendo a remuneração *ad exitum*, sem qualquer possibilidade de recepção no direito público pátrio, e estipulando a incidência do percentual fixo de 20% indiscriminadamente sobre as quantias advindas do eventual êxito obtido nas ações, propiciando o auferimento de exorbitantes valores por alguns poucos advogados, em total desproporção com os esforços efetivamente despendidos no patrocínio das ações; e

d) pagamento de honorários advocatícios com utilização de recursos do Fundef, que deveriam ser aplicados exclusivamente em educação, que a finalidade exclusiva daquele programa, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional 14/1996, instituído pela Lei 9.424/1996 e regulamentado pelo Decreto 2.264/1997.

- Valores, datas e grupos de responsáveis solidários, por município:

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
Camocim	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	962.605,62	05/12/2016	Peça 819, p. 1-18
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ	1.871.733,16	05/12/2016	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário			
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	160.434,26	05/12/2016	
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	481.302,80	05/12/2016	
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	1.871.733,16	05/12/2016	
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	943.731,00	05/12/2016	
Forquilha	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	381.116,88	05/12/2016	Peça 819, p. 1-18
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas	741.060,60	05/12/2016	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário			
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82) prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	63.519,49	05/12/2016	
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	190.558,44	05/12/2016	
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	741.060,60	05/12/2016	
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	373.644,00	05/12/2016	
Graça	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	452.864,70	05/12/2016	Peça 819, p. 1-18
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	880.570,24	05/12/2016	
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72),	75.477,45	05/12/20	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário		16	
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	226.432,35	05/12/2016	
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	880.570,24	05/12/2016	
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	443.985,00	05/12/2016	
Guaraciaba do Norte	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	730.853,46	05/12/2016	
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	1.421.103,95	05/12/2016	Peça 819, p. 1-18
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista	121.808,91	05/12/2016	



Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	(CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário			
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	365.426,73	05/12/2016	
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	1.421.103,95	05/12/2016	
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	716.523,00	05/12/2016	
Pacujá	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	39.790,09	05/12/2016	
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	77.369,63	05/12/2016	Peça 819, p. 1-18
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da	6.631,68	05/12/2016	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário			
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	19.895,05	05/12/2016	
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	77.369,63	05/12/2016	
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	39.009,90	05/12/2016	
Apuiarés	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	273.720,12	30/11/2016	
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	532.233,57	30/11/2016	Peça 819, p. 19-28
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	45.620,02	30/11/2016	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	136.860,06	30/11/2016	
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	532.233,57	30/11/2016	
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	268.353,06	30/11/2016	
Itaiçaba	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	87.147,99	30/11/2016	Peça 819, p. 19-28
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	169.454,44	30/11/2016	
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	14.524,66	30/11/2016	
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e	43.574,00	30/11/2016	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário			
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	169.454,44	30/11/2016	
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	85.439,21	30/11/2016	
Acopiara	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	1.523.212,92	01/12/2016	
	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	2.961.802,90	01/12/2016	Peça 845, p. 1
	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	253.868,82	01/12/2016	
	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34),	761.606,46	01/12/2016	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	advogado beneficiário Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	2.961.802,90	01/12/2016	
	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	1.493.346,00	01/12/2016	
Caridade	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	537.482,88	01/12/2016	Peça 819, p. 29-38
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	1.045.105,60	01/12/2016	
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	89.580,47	01/12/2016	
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	268.741,44	01/12/2016	
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF	1.045.105,	01/12/20	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	60	16	
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	526.944,00	01/12/2016	
Canindé	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	2.315.475,89	01/12/2016	
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	4.502.314,24	01/12/2016	
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	385.912,65	01/12/2016	Peça 819, p. 37
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	1.360.791,18	01/12/2016	
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ	4.502.314,24	01/12/2016	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário			
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	2.270.074,40	01/12/2016	
Paramoti	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	506.036,21	01/12/2016	Peça 819, p. 35
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	983.959,30	01/12/2016	
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	84.339,37	01/12/2016	
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	253.018,10	01/12/2016	
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e	982.828,33	01/12/2016	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário			
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	496.113,93	01/12/2016	
Piquet Carneiro	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	334.372,32	01/12/2016	Peça 819, p. 36
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	650.168,40	01/12/2016	
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	55.728,72	01/12/2016	
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	167.186,16	01/12/2016	
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	650.168,40	01/12/2016	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	327.816,00	01/12/2016	
Aracati	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	1.665.346,86	30/11/2015	Peça 845, p. 2-6
	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	3.238.174,45	30/11/2015	
	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	277.557,81	30/11/2015	
	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	832.673,43	30/11/2015	
	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	3.238.174,45	30/11/2015	
	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos	1.632.692,99	30/11/2015	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.			
Eusébio	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	1.262.981,34	30/11/2015	Peça 845, p. 7-11
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	2.455.797,05	30/11/2015	
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	210.496,89	30/11/2015	
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34)prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	631.490,67	30/11/2015	
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	2.455.797,05	30/11/2015	
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	1.238.217,00	30/11/2015	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
Fortim	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20); Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	517.993,74	30/11/2015	Peça 845, p. 12-16
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	1.007.210,05	30/11/2015	
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	86.332,29	30/11/2015	
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	258.996,86	30/11/2015	
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	1.007.210,05	30/11/2015	
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	507.837,01	30/11/2015	
Icapuí	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do	638.346,60	30/11/2015	Peça 845, p. 17-21

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária			
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	638.346,00	30/11/2015	
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	638.346,60	30/11/2015	
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	638.346,60	30/11/2015	
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	638.346,60	30/11/2015	
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	563.247,00	30/11/2015	
Itaitinga	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana	985.292,46	30/11/2015	Peça 845, p. 22-26

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária			
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	1.915.846,45	30/11/2015	
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	164.215,40	30/11/2015	
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	492.646,23	30/11/2015	
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	1.915.846,45	30/11/2015	
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	965.973,00	30/11/2015	

III - constituir apartados dos presentes autos para cada um dos municípios relacionados no quadro a seguir, autuando-os como tomada de contas especial, *ex-vi* do art. 47 da Lei 8.443/1992, com todas as peças processuais mencionadas na Parte 2 do Achado IV-3, a fim de que seja promovida, em cada tomada de contas especial, 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, a citação solidária de todos os responsáveis identificados no quadro a seguir, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa para as irregularidades sinteticamente descritas a seguir e/ou recolham aos cofres do Fundeb do Município correspondente, as quantias especificadas no quadro,

atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

- Irregularidades:

a) contratação de empresas privadas sem realização de licitação prévia, em total e gratuita afronta ao princípio geral da licitação insito no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal c/c o art. 2º da Lei 8.666/1993, por inexigibilidade indevida de licitação, procedendo-se à contratação direta de serviços advocatícios sem que estivessem configuradas a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado, restando assim violado o art. 25 da Lei 8.666/1993, e deixando de promover o devido processo licitatório, mediante elaboração prévia do projeto básico previsto no art. 7º, § 2º, inciso II, do mesmo diploma, estabelecendo corretamente a correlação entre o esforço necessário à boa condução das causas objetivadas nos contratos e a remuneração do causídico;

b) inserção de cláusula prevendo a remuneração *ad exitum*, sem qualquer possibilidade de recepção no direito público pátrio, e estipulando a incidência do percentual fixo de 20% indiscriminadamente sobre as quantias advindas do eventual êxito obtido nas ações, propiciando o auferimento de exorbitantes valores pelo advogado ou escritório contratado sem licitação, em total desproporção com os esforços efetivamente despendidos no patrocínio das ações; e

c) pagamento de honorários advocatícios com utilização de recursos do Fundef, que deveriam ser aplicados exclusivamente em educação, que a finalidade exclusiva daquele programa, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional 14/1996, instituído pela Lei 9.424/1996 e regulamentado pelo Decreto 2.264/1997.

- Responsáveis, valores e datas, por município:

Município	Responsáveis Solidários	Honorários Pagos (R\$)	Data	Contratos
Horizonte	Maria Velúcia Nogueira do Carmo (CPF 188.941.003-91), Secretária de Finanças do município, signatária do contrato; Manoel Gomes de Farias Neto (CPF 154.042.263-15), Prefeito Municipal; e George Lucena Barbosa de Lima (CPF 608.602.514-20), advogado beneficiário	1.816.890,00	30/11/2015	Peça 833, p. 44-49
Maracanaú	Gerson Cecchini de Sousa (CPF 415.858.283-00), Secretário de Finanças; Roberto Soares Pessoa (CPF 001.137.353-91), Prefeito Municipal; e George Lucena Barbosa de Lima (CPF 608.602.514-20)	9.297.619,10	22/11/2016	Peça 832, p. 87-90
Itapajé	Kelsey Forte da Silva Gomes (CPF 385.086.723-49), Prefeito Municipal; e Monteiro e Monteiro Advogados Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90), escritório beneficiário	7.013.580,00	31/12/2017	Peça 835, p. 85-105
Ubajara	Ari de Oliveira Vasconcelos (CPF 117.698.823-91), Prefeito Municipal; e Monteiro e Monteiro Advogados Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	3.245.540,00	30/12/2017	Peça 835, p. 47/56
Pacujá	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), Prefeito Municipal; e	1.132.988,00	30/11/2016	Peça 835, p. 18-22



	Monteiro e Monteiro Advogados Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)			
--	---	--	--	--

IV – promover diligência junto à Advocacia Geral da União a fim de que:

a) seja esclarecido se não ocorreu pagamento em duplicidade ao Município de Pacujá, referente ao repasse a menor ao município de verbas do antigo Fundef, uma vez que a municipalidade é autora em duas ações aparentemente com o mesmo objeto, a saber, as Ações 0021949-15.2004.4.05.8100 e 0002333-74.2006.4.05.8103, obtendo êxito em ambas as contendas; e

b) tendo em vista os indícios de duplicidade de ações judiciais envolvendo o Município de Ubajara, seja esclarecido se há ação judicial de qualquer modalidade de autoria do município de Ubajara pleiteando o recebimento de verbas do antigo Fundef além da Ação Ordinária 0000023-27.2008.4.05.8103, em especial que esteja tramitando na 5ª Vara Federal do Distrito Federal, remetendo-lhe, como subsídio à resposta, cópia desta parte do presente achado e da peça 323 dos autos, em que o município afirma que os recursos que recebeu dos precatórios do Fundef não decorreram da ação mencionada.



VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada em Municípios do Estado do Ceará para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Esta fiscalização contou com a participação de equipe do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) e é parte de auditoria coordenada – TC 018.130/2018-6 – que envolve diversos municípios de doze estados da Federação – Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Bahia, Pará, Amazonas e Minas Gerais, realizada em atendimento ao Acórdão 1.824/2017 – Plenário (de minha relatoria).

No referido *decisum*, proferido em sede de representação da lavra do Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e do Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TC 005.506/2017-4), esta Corte firmou os seguintes entendimentos em relação aos recursos federais, destinados à complementação da União ao Fundef e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb):

9.2.2. aos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras:

[...]

9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;

9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à mingua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;

9.2.4. a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007;

Além disso, o referido aresto determinou à Segecex a realização de trabalho para verificar a aplicação desses recursos, autorizando sua realização em conjunto com outros órgãos da rede de controle (itens 9.4 e 9.10).

Em sede de embargos de declaração, opostos contra essa decisão, o TCU esclareceu que (Acórdão 1.962/2017 – Plenário):

9.2.1.2. a natureza extraordinária dos recursos advindos da complementação da União obtida pela via judicial afasta a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei 11.494/2007;

Posteriormente, no âmbito de representação da Secex/Educação (TC 020.079/2018-4), esta Corte, por meio do Acórdão 2.866/2018 – Plenário (também de minha relatoria), firmou entendimento, em relação aos recursos recebidos a título de complementação da União no Fundef, reconhecidos judicialmente que:

*9.2.1. além de não estarem submetidos à subvinculação de 60%, prevista no artigo 22 da Lei 11.494/2007, consoante o subitem 9.2.1.2, Acórdão 1962/2017 – Plenário, **não** podem ser utilizados para pagamentos de rateios, abonos indenizatórios, passivos trabalhistas ou previdenciários, remunerações ordinárias, ou de outras denominações de mesma natureza, aos profissionais da educação;*

9.2.2. podem ter sua aplicação definida em cronograma de despesas que se estenda por mais de um exercício financeiro, não estando sujeita ao limite temporal previsto no artigo 21, caput, da Lei 11.494/2007;

Por ocasião dessa última decisão, esta Corte também recomendou aos entes beneficiários dos

recursos que, previamente à utilização dos valores, elaborassem plano de aplicação compatível com as orientações contidas na deliberação, com o Plano Nacional de Educação, com os objetivos básicos das instituições educacionais e com os respectivos planos estaduais e municipais de educação, em linguagem clara, com informações precisas, indicando os valores envolvidos em cada ação/despesa planejada.

Ainda segundo a deliberação, tais planos deveriam ter ampla divulgação e ter sua elaboração e execução acompanhadas pelos respectivos conselhos do Fundeb.

Estima-se que o valor total relativo aos precatórios do Fundef, advindos do pagamento a menor da complementação da União, entre 1998 e 2006, supere R\$ 90 bilhões, sendo R\$ 11.3bi relativos ao Estado do Ceará.

Este trabalho é ainda mais importante diante do preocupante cenário retratado nos Acórdãos 2.353/2018 e 2.018/2019, do Plenário, de minha relatoria, referentes ao acompanhamento do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), dos quais se estrai que, das 20 metas do plano, aproximadamente 13 delas tem risco alto ou médio de não atingimento.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 1.428.822.527,79, correspondente ao valor total dos precatórios do Fundef liberados pelo Tesouro a **43 municípios cearenses**: Aratuba, Acopiara, Altaneira, Apuiarés, Aracati, Araripe, Baixio, Barbalha, Brejo Santo, Camocim, Campos Sales, Canindé, Caridade, Catarina, Cedro, Eusébio, Forquilha, Fortaleza, Fortim, Graça, Guaraciaba do Norte, Guaramiranga, Horizonte, Icapuí, Iracema, Itaiçaba, Itaitinga, Itapajé, Itapiúna, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Pacujá, Paracuru, Paramoti, Piquet Carneiro, Porteiras, Potengi, Quixeré, Santana do Cariri, São Benedito, Tianguá, Ubajara e Umirim.

A equipe de fiscalização chamou atenção para a possibilidade da ocorrência, em breve período, de liberação de valores para outros entes, bem como desbloqueios judiciais de precatórios já liberados, impactando o risco de utilização indevida dos recursos.

Esta fiscalização buscou responder as seguintes questões:

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

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

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

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

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

Subquestão 4.2) Qual foi a natureza (rubrica) dos pagamentos remuneratórios realizados pelo Município?

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

Foram identificados os seguintes achados:

- I) recursos de precatórios do Fundef não depositados em conta específica;
- II) desvio de finalidade na aplicação de recursos advindos de precatórios do Fundef;
- III) pagamento de honorários advocatícios, em contratos celebrados por inexigibilidade de licitação indevida, com recursos dos precatórios do Fundef;
- IV) concessão de benefícios remuneratórios a profissionais da educação básica com recursos dos precatórios Fundef, sem respaldo legal ou decisão judicial/administrativa correspondente;

II

A equipe de fiscalização apurou que os Municípios de Campos Sales, Eusébio, Fortaleza, Fortim, Horizonte, Icapui, Itaitinga e Quixeré depositaram e movimentaram recursos dos precatórios do Fundef em contas não específicas, sem propor encaminhamento quanto ao achado.

Essa irregularidade prejudica a rastreabilidade da correta aplicação dos recursos, tendo em vista



se misturarem com as diversas fontes de receitas existentes nos caixas dos municípios, conforme consignado no Acórdão 1.824/2017-Plenário.

Nessas situações, caso os municípios não comprovem aplicação dos valores correspondentes aos precatórios em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, devem realizar recomposição das contas bancárias dos precatórios do Fundef.

III

De acordo com o relatório de auditoria, apenas o município de Campos Sales realizou gastos fora da finalidade educação, sem amparo em decisão judicial.

O município não encaminhou documentação apta a comprovar a destinação dos valores e por isso, deve recompor as contas dos precatórios do Fundef.

Entendo, contudo, que a questão 2 de auditoria não foi devidamente respondida e demanda aprofundamento das análises.

O objetivo era verificar se os recursos dos precatórios do Fundef vinham sendo utilizados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica (MDE), nos termos previstos na legislação e em decisões do Tribunal.

Assim, foi indevido restringir a análise, no caso da existência de contas específicas, aos gastos realizados por “outras secretarias municipais, além da Secretaria de Educação”, pois nem todas as despesas desta pasta são em MDE.

Tanto nos casos de contas próprias para os precatórios ou Fundeb, quanto naqueles em que os recursos foram movimentados em outras contas, a análise deveria verificar o nexo de causalidade entre os recursos e as alegadas ações em manutenção e desenvolvimento do ensino.

A equipe apontou, como limitações ao trabalho, falta de tempo hábil para analisar toda a documentação de despesa encaminhada pelos municípios e afirmou ter analisado amostras a fim de demonstrar a conformidade das informações prestadas pelos gestores.

Não há informações, no relatório, sobre os procedimentos adotados para definição da amostra. Ademais, o acórdão que determinou a fiscalização não autorizou cortes temporais ou verificações por amostragem. Eventuais modificações de escopo ou prorrogações de prazo para conclusão dos trabalhos deveriam ter sido submetidas previamente ao Relator.

Para alguns municípios, como Apuiaries, Aracati, Araripe, Aratuba, Barbalha, Brejo Santo, Catarina, Cedro, Graça, Guaraciaba do Norte, Juazeiro do Norte, Paramoti e Ubajara, a equipe registrou que os gestores **informaram** aplicação dentro das finalidades do Fundef, mas não realizou nenhuma análise para corroborar tais alegações. Em outros casos, registrou o não envio de extratos e documentos pelos entes, como em Altaneira (parcela 40%), Aracati (parcela 40%), Baixio (parcela 60%), Itaíba e Pacujá e não foram apresentadas propostas de encaminhamento.

Para grande parte dos municípios, foram identificadas despesas com honorários advocatícios e pagamentos de abonos e remunerações de pessoal, com a parcela relativa aos 60% da complementação do Fundef, mas não há elementos que permitam concluir pela regularidade ou não das despesas efetuadas com a parcela referente aos 40%.

Considerando a ocorrência de despesas com honorários advocatícios no percentual de 20% e adequada verificação quanto à aplicação da parcela de 60%, é possível afirmar que, aproximadamente, 32% do volume de recursos fiscalizados informado pela equipe de auditoria não foi devidamente analisado (R\$ 457.223.208,89).

Divirjo, ainda, das conclusões obtidas quanto aos municípios estarem amparados para utilizarem os recursos dos precatórios livremente considerando decisão adotada pelo antigo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, em sede de consulta (Consulta 2.440/2015) ou pelo fato de magistrados terem deferido requerimentos de destaque para pagamentos de honorários, afirmando o caráter indenizatório dos recursos (municípios de Eusébio, Fortim, Itaitinga, Aracati, Horizonte, Quixeré e Icapuí).

Em alguns casos, o simples fato de o Poder Judiciário, nas ações dos precatórios, ter utilizado o termo “ressarcimento” para imputar à União a obrigação de pagamento dos valores foi considerado



adequado para fundamentar gastos em quaisquer despesas.

Como aduzi no voto condutor do Acórdão 923/2020 – Plenário:

Com as devidas vênias, os recursos do Fundef devem ser aplicados, exclusivamente, em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) ao menos desde 1996, com a promulgação da Emenda Constitucional 14/1996, que alterou o art. 60, do ADCT, e da entrada em vigor das Leis 9.394/1996 (LDB) e 9.424/1996 (Lei do Fundef), como consignei no voto condutor do Acórdão 2.553/2019 – Plenário.

[...]

Em que pese esta Corte ter reconhecido que o entendimento do item 9.2.1, do Acórdão 1824/2017 – Plenário (“a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos complementares é do Tribunal de Contas da União, ainda que esses pagamentos decorram de sentença judicial, uma vez que são recursos de origem federal”) não afastava a competência concorrente dos demais Tribunais de Contas (item 9.2.1.1, do Acórdão 1.962/2017 – Plenário), não há como prevalecer entendimento do TCM-PA contrário a dispositivos constitucionais e legais expressos, sobretudo porque se trata de recursos federais da complementação da União.

No máximo, o entendimento de Cortes de Contas Estaduais ou dos Municípios pode ser considerado na avaliação da responsabilidade dos agentes envolvidos, não afastando a necessidade de recomposição da conta específica dos precatórios do Fundef, como o TCU vem decidindo.

Por todo o exposto na presente sessão, a unidade técnica deve promover as diligências e análises necessárias para verificar se os recursos dos precatórios foram efetivamente destinados a MDE e, em caso negativo, comunicar ao município a necessidade de imediata recomposição do montante não comprovado ou indevidamente utilizado às contas específicas dos precatórios do Fundef, sob pena de instauração de tomada de contas especial.

IV

O Município de Fortaleza assumiu a livre utilização dos recursos dos precatórios do Fundef, tendo em vista a utilização do termo **ressarcir** na sentença proferida no processo judicial.

Adicionalmente, apresentou nota técnica em que busca demonstrar aplicação na educação, com recursos próprios, em valores superiores aos previstos no antigo Fundef e atual Fundeb, já considerando os precatórios referentes aos exercícios de 2005 e 2006.

Segundo o ente, no exercício de 2015, em que ocorreu o crédito dos precatórios, o gasto com o pagamento da folha do magistério excedeu o valor previsto em R\$ 203,15 milhões. Nos exercícios seguintes, os excedentes com a folha do magistério foram ainda superiores, de R\$ 442,73 e R\$ 542,43 milhões.

A equipe de fiscalização, considerando os dados apresentados e o fato de Fortaleza não ter pago honorários advocatícios, concluiu que os patamares de gasto com o magistério permitem concluir pela não “violação frontal e ofensiva ao princípio da vinculação das receitas do Fundef à finalidade da educação”.

Divirjo desse entendimento, pois entendo que alegados gastos excedentes com o magistério não atendem às decisões do Tribunal. Trata-se, de fato, de uma política de valorização adotada, há anos, de forma discricionária, pelo Município. No entanto, não é capaz de afastar a vinculação legal dos recursos enviados pela União, ainda que tardiamente.

Como citado anteriormente, desde 1996, vigora expressa vinculação dos recursos do Fundef/Fundeb a despesas com magistério e MDE, incapaz de ser afastada por pareceres de Cortes de Contas, Ministério Público e decisões não específicas em processos judiciais dos precatórios, atribuindo-lhes caráter indenizatório.

Em relação aos precatórios do Fundef, o Tribunal, mediante Acórdão 2.866/2018-Plenário, decidiu pela necessária aplicação de sua totalidade em despesas com MDE, tendo em vista a impossibilidade de pagamentos de pessoal com a parcela de 60%, que seria vinculada ao magistério, serem acompanhados da devida contraprestação em serviços.

A única exceção à regra que vem sendo aceita são os pagamentos ordinários de pessoal

ocorridos antes da ciência da medida cautelar proferida pelo Acórdão 1.518/2018-Plenário.

O município de Fortaleza não realizou os gastos devidos em MDE nos anos de 2005 e 2006, considerando os valores dos precatórios. No ano de 2015, em que os recursos provenientes da ação judicial ingressaram em seu caixa, e no seguinte, também não aplicou os valores estipulados em MDE.

Dessa forma, em que pese serem louváveis iniciativas tendentes a valorizar o magistério de forma sustentada, não é possível aceitar que tal política mitigue a indevida utilização dos precatórios em áreas alheias à educação.

Friso, ainda, que os valores de despesas informados na nota técnica não foram comprovados, assim como não foram discriminadas e demonstradas as rubricas de pessoal efetivamente pagas.

Assim, como o município de Fortaleza assumiu a utilização dos recursos provenientes dos precatórios de forma desvinculada, deve ser-lhe comunicada a necessidade de demonstrar ao Tribunal a recomposição das contas dos precatórios do Fundef, descontados eventuais valores gastos, comprovadamente, com manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que, para pessoal do magistério, só serão aceitas despesas com remuneração ordinária de pessoal, ocorridas entre a data do recebimento dos recursos e a de ciência do Acórdão 1.518/2018-Plenário, sob pena de instauração da correspondente tomada de contas especial.

V

Em 34 dos municípios auditados, ocorreu destinação dos recursos dos precatórios do Fundef para pagamento de honorários advocatícios.

As contratações das causas ocorreram ou por inexigibilidade de licitação ou mediante convênio com a Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (Aprece), que subcontratou integralmente o objeto com parceria formada entre as empresas privadas Smart Consultoria e Representações Ltda. e PGA Assessoria Técnica Jurídica S/S Ltda., sem nenhum tipo de processo seletivo.

Em todos os casos, foram previstos honorários correspondentes a 20% do valor do precatório, sendo que, nos municípios aderentes ao convênio, pela intermediação pactuada, a Aprece obteve 15% dos honorários pagos.

O ajuizamento de ação judicial para tal finalidade não se reveste de singularidade, tampouco os advogados contratados detinham notória especialização, requisitos necessários para contratação direta por meio de inexigibilidade, a qual é exceção à regra da licitação e apenas é admitida quando há impossibilidade de competição.

Tais contratações, por conseguinte, deveriam ter ocorrido após regular procedimento licitatório, com ampla possibilidade de participação dos interessados.

Como a nulidade da licitação enseja a nulidade do próprio contrato, o que também se aplica ao procedimento de inexigibilidade, nos termos do art. 49, §§ 2º e 4º, da Lei de Licitações, referidos contratos de serviços advocatícios celebrados pelos municípios cearenses são nulos.

Assim como os contratos firmados diretamente pelos entes, o convênio firmado com a Aprece também padece de nulidade irremediável, pois a entidade conveniente não dispunha de capacidade técnica e operacional para consecução do objeto e foram contrariados pressupostos básicos do regime de cooperação, mascarando verdadeira relação contratual, com contraposição clara de interesses.

Em vez de incentivar o ingresso das ações mediante órgãos jurídicos próprios ou contratação de advogados por meio de licitação, prevendo cláusulas não abusivas de remuneração, a entidade de defesa dos entes procurou assegurar para si parte substancial dos recursos recuperados.

No caso, vultosos montantes beneficiaram a Aprece e pequeno grupo de advogados, selecionado sem licitação ou qualquer procedimento seletivo minimamente transparente.

Quanto à estipulação de honorários de êxito nas aludidas avenças, em sintonia com as conclusões da equipe de auditoria, verifico que contraria o art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, que prevê, como cláusula essencial do contrato, a que estabelece e define o preço.

As avenças previram remuneração honorária de 20% sobre o benefício proporcionado à prefeitura, ensejando pagamentos de elevada cifra por causas de baixa complexidade, em prejuízo da



população.

Estudo realizado pelo TCE/CE demonstrou claramente a exorbitância do sistema de remuneração que vigorou nos processos de precatórios do Fundef.

Com base nos dados do Portal de Licitações dos Municípios e do Portal da Transparência dos Municípios, concluiu-se que, os municípios pagaram entre 8% e 2.576% a mais, caso a remuneração dos advogados fosse calculada pela média mensal das remunerações pagas normalmente, considerando o tempo total das ações.

Não bastasse isso, os recursos advindos dos precatórios do Fundef devem ser utilizados, exclusivamente, em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, nos termos dos art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), do art. 2º da Lei 9.424/1996, e do art. 21 da Lei 11.494/2007.

Esse entendimento foi firmado pelo Plenário desta Corte por ocasião do Acórdão 1.824/2017-Plenário.

É preciso destacar, contudo, que o pagamento de honorários advocatícios com recursos do Fundef, por não ser ação de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), é indevido, pelo menos, desde a promulgação da Emenda Constitucional 14/1996, que alterou o art. 60, do ADCT, e da entrada em vigor das Leis 9.394/1996 (LDB) e 9.424/1996 (Lei do Fundef).

Conquanto haja previsão, no art. 22, §4º, da Lei 8.906/1994, da possibilidade de retenção dos honorários advocatícios contratuais antes da expedição do precatório (regra geral), o caso dos precatórios do Fundef é especial por se tratar de verbas constitucionalmente gravadas a finalidades da área da educação definidas em lei, o que impede o recebimento dos valores pelos advogados por meio desse procedimento.

Os serviços advocatícios contratados de forma regular e a preço de mercado devem ser pagos com recursos que possam ter essa destinação.

Nesse sentido também decidiu a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, no âmbito do Recurso Especial 1.703.697/PE (Relator o E. Ministro Og Fernandes), cujo trecho da ementa da decisão aqui reproduzo:

7. Na execução, regra geral, é possível a requisição pelo patrono de reserva da quantia equivalente à obrigação estabelecida, entre si e o constituinte, para a prestação dos serviços advocatícios. A condição para isso é que o pleito seja realizado antes da expedição do precatório ou do mandado de levantamento, mediante a juntada do contrato. Orientação do STJ e do STF.

8. Esse entendimento, todavia, não é aplicável quando os valores a que tem direito o constituinte se referem a verbas decorrentes de diferenças do FUNDEF que a União deixou de repassar aos Municípios a tempo e modo.

9. O fato de determinada obrigação pecuniária não ter sido cumprida espontaneamente, mas somente após decisão judicial com trânsito em julgado, não descaracteriza a sua natureza nem a da prestação correspondente. Assim, uma vez que os valores relacionados ao FUNDEF, hoje FUNDEB, encontram-se constitucional e legalmente vinculados ao custeio da educação básica e à valorização do seu magistério, é vedada a sua utilização em despesa diversa, tais como os honorários advocatícios contratuais.

10. Reconhecida a impossibilidade de aplicação da medida descrita no art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994 nas execuções contra a União em que se persigam quantias devidas ao FUNDEF/FUNDEB, deve o advogado credor, apesar de reconhecido o seu mérito profissional, buscar o seu crédito por outro meio.

Ainda sobre esse tema, o Tribunal, mediante Acórdão 2.093/2020-Plenário, acolheu posicionamento por mim externado sobre a não procedência de teses apresentadas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB).

Como consignei, pouco importa se os honorários contratuais foram fixados para o ajuizamento de ação de conhecimento ou meramente para a fase de execução de título judicial obtido pelo MPF, pois os contratos celebrados mediante inexigibilidade indevida são flagrantemente nulos.



A diferenciação aventada pelo CFOAB poderá ser considerada pelos entes federados, em um segundo momento, após a restituição dos recursos do Fundef recebidos pelos advogados à conta específica e a anulação dos contratos, para o cálculo de eventual indenização aos causídicos, em valores de mercado, quando devida.

A segunda tese afastada pelo Acórdão 2.093/2020-Plenário foi a de que os advogados fariam jus ao destacamento dos honorários advocatícios dos precatórios do extinto Fundef até o limite do valor correspondente à parcela dos juros de mora da condenação.

A decisão concluiu, com base em diversos fundamentos jurídicos e econômicos, que todas as parcelas da condenação (principal e acessórios) devem ser destinadas, necessariamente, para ações de manutenção e desenvolvimento do ensino básico (MDE), pois os acessórios (os juros) têm a mesma natureza do principal e pertencem ao mesmo proprietário.

Dessa forma, acolho as propostas de instauração de tomada de contas especiais formuladas pela equipe de fiscalização em relação aos 21 municípios que efetuaram pagamentos de honorários advocatícios com recursos dos precatórios do Fundef (Acopiara, Aracati, Apuiarés, Camocim, Canindé, Caridade, Eusébio, Fortim, Forquilha, Icapuí, Itaíba, Itaitinga, Itapajé, Graça, Guaraciaba do Norte, Horizonte, Maracanaú, Pacujá, Paramoti, Piquet Carneiro e Ubajara).

Esse encaminhamento está em sintonia com os Acórdãos 1.285/2018 - Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), 1.824/2017 - Plenário e 2553/2019 - Plenário (ambos de minha relatoria).

Nos termos do Acórdão 2.093/2020-Plenário, as citações devem indicar, além da vedação constitucional e legal à utilização dos recursos do Fundef para pagamento dos honorários, a nulidade dos contratos, a falta de cláusula a estabelecer preço certo e o valor recebido muito acima dos valores de mercado.

Quanto à nulidade dos contratos e do convênio, também deverão ser ouvidos os Municípios, em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Nos onze municípios em que ocorreu a destinação dos precatórios, por meio de destaque nas ações judiciais, mas haviam bloqueios vigentes (Aratuba, Guaramiranga, Catarina, Campos Sales, Itapiúna, Juazeiro do Norte, Paracuru, Santana do Cariri, São Benedito, Tianguá e Umirim), devem ser verificados os desdobramentos das ações e possível ocorrência de pagamentos ilegais.

Para os municípios de Potengi e Quixeré, em que pese informar a ocorrência de destaque nas ações judiciais, a equipe informa não ter sido possível colher elementos para verificar o efetivo pagamento dos honorários. Ocorre que a Advocacia Geral da União encaminhou respostas à diligência após o fechamento do relatório de auditoria.

Esses documentos devem ser analisados, assim como as alterações nas situações fáticas desses municípios para, caso necessário, sejam adotadas medidas para instauração de tomadas de contas especiais.

V

A equipe de auditoria verificou o pagamento de abonos, rateios, remuneração ordinária de pessoal e pagamento de obrigações previdenciárias, com recursos de precatórios do Fundef, em vários municípios.

Considerando que tais pagamentos se deram com amparo em decisões judiciais, acordos extrajudiciais, leis municipais e pareceres do Tribunal de Contas dos Municípios e do Ministério Público do Estado, antes da prolação do Acórdão 1.824/2017-Plenário, concluiu por não ser necessária a recomposição dos valores às contas específicas dos precatórios do Fundef e a responsabilização dos gestores.

Divirjo de tal posicionamento, pois o pagamento de abonos e rateios tem sido veementemente rechaçado pelo Tribunal, independentemente da data em que tenham ocorrido, tendo em vista a total ausência de contraprestação de serviços envolvida nessas despesas, a incompatibilidade com os objetivos das instituições de ensino (art. 70, *caput*, da LDB) e com a valorização **sustentável** dos profissionais de ensino, como previsto no Plano Nacional de Educação.

Assim, a mera distribuição de recursos dos precatórios aos profissionais da educação por meio



de **rateios**, **abonos** ou outro instrumento de mesma natureza, deve motivar processo de tomada de contas especial, com a citação dos gestores que a promoveram, em sintonia com o item 9.1.3, do Acórdão 2.553/2019 – Plenário, a não ser que exista decisão judicial determinando, expressamente, a divisão dos valores entre profissionais do magistério.

Essa ressalva, vale registrar, **não afasta a responsabilidade do gestor municipal no caso de homologação de acordos com sindicatos.**

O pagamento de passivos trabalhistas e previdenciários também não pode ser enquadrado como despesas de MDE, como definidas no art. 70, da LDB. Caso tenham ocorrido, os valores devem ser restituídos à conta específica dos precatórios do Fundef.

Em sintonia com o voto condutor do Acórdão 2.553/2019 – Plenário, podem ser aceitos, **apenas**, os pagamentos de remuneração **ordinária** dos profissionais da educação, com os recursos extraordinários dos precatórios do Fundef ocorridos **antes** da cautelar proferida pelo Acórdão 1.518/2018-Plenário.

Nesse sentido, aduzi naqueles autos:

Acolho esse entendimento apenas em relação ao pagamento de remunerações ordinárias, sobretudo porque, embora contrarie a melhor interpretação, a qual prima pela consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais (art. 70, caput, da LDB), de fato, até o TCU firmar seu entendimento, havia controvérsia quanto à possibilidade desse pagamento, com os recursos dos precatórios, aos profissionais da educação, considerando a literalidade do inciso I, do art. 70, da LDB.

O próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), manifestou-se de forma favorável à possibilidade de utilização dos recursos dos precatórios do Fundef para pagamento de remuneração ordinária dos profissionais (TC 020.079/2018-4).

Assim, **a situação dos municípios do Ceará deve ser avaliada à luz desses entendimentos.**

De acordo com a equipe de fiscalização, os municípios de Acopiara, Guaraciaba do Norte, Juazeiro do Norte, Paramoti, Aratuba, Forquilha, e Canindé alegaram pagamentos de abonos e rateios em decorrência de determinações judiciais específicas para esse fim. No entanto, foi possível verificar o teor de tais decisões apenas para Juazeiro do Norte (peça 280, p. 60-68) e Paramoti (peça 633).

É preciso, portanto, que a unidade técnica adote medidas para obtenção e análise dos processos judiciais dos outros municípios e, caso as sentenças não tenham, expressamente, determinado o rateio dos valores, instaure as correspondentes TCEs.

Do relatório, consta que Apuiarés, Barbalha, Campos Sales, Graça, Itaiçaba, Paracuru, Potengi, Santana do Cariri, São Benedito, Umirim, Fortim, Horizonte, Iaitinga, realizaram pagamentos de rateios/abonos com base em acordos homologados, leis municipais, pareceres do TCM e, ainda, com base em sentenças judiciais nos processos de precatórios que atribuíram, equivocadamente, caráter indenizatório aos recursos.

Consta, ainda, que Brejo Santo tinha realizado algumas despesas e aguardava homologação de acordo com professores, que Aracati destinou recursos para abono, cujos pagamentos não foram efetuados em razão de bloqueios judiciais causados pelos advogados dos profissionais do magistério, que requereram pagamento de honorários.

Nesses casos, a unidade técnica deve realizar o levantamento dos valores efetivamente pagos e responsáveis para instauração das correspondentes tomadas de contas especiais.

Para os municípios de Iracema, Maracanaú, Pacujá e Baixio, o relatório informa pagamento de pessoal ordinário ou não especifica devidamente as rubricas utilizadas e datas de ocorrência.

Assim, são necessárias medidas para confirmação de tais informações e, caso as despesas não sejam relativas a remunerações ordinárias ocorridas antes da ciência Acórdão 1.518/2018-Plenário, comunicar os gestores sobre a necessária comprovação da recomposição das contas específicas, sob pena de instauração de tomadas de contas especiais.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



DECLARAÇÃO DE VOTO

Aprecia-se nesta oportunidade relatório de auditoria de conformidade realizada em Municípios do Estado do Ceará para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

2. O digno relator propõe constituir processos apartados dos presentes autos, autuando-os como Tomadas de Contas Especiais, para a citação solidária dos gestores signatários de contratos advocatícios e dos escritórios/profissionais contratados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos dos precatórios do Fundef.

3. O fundamento apontado é de que o pagamento de honorários advocatícios com recursos do Fundef, por não ser ação de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), é indevido, pelo menos, desde a promulgação da Emenda Constitucional 14/1996, que alterou o art. 60, do ADCT, e da entrada em vigor das Leis 9.394/1996 (LDB) e 9.424/1996 (Lei do Fundef).

4. Cabe aqui lembrar ao Plenário que estamos diante da mesma situação de fato e de direito já discutida por este Colegiado na sessão de 3/6/2020, da qual resultou o Acórdão 1.412/2020-Plenário.

5. Naquela assentada, o debate se deu em razão de embargos de declaração contra decisão prolatada em processo de auditoria de conformidade para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do Fundef nos municípios do Estado de Alagoas. Desta vez, trava-se o mesmo debate, contudo, envolvendo os municípios do Estado do Piauí.

6. Considerando a semelhança as questões colocadas, limito-me, nesta oportunidade, a reproduzir minha manifestação no âmbito do TC 018.180/2018-3, cuja tese foi acolhida pelo Plenário desta Corte, por meio do Acórdão 1.412/2020-Plenário:

“De acordo com os memoriais, os juros de mora não possuiriam a mesma natureza da obrigação principal e sim caráter indenizatório. Essa tese encontraria substrato em acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), em sede de recurso especial, a exemplo da decisão proferida no REsp 1.239.203, reafirmada no REsp 1.451.876.

Segundo os embargantes, os juros de mora legais equivalem à atribuição de ônus decorrente do descumprimento voluntário de obrigação, com a finalidade de indenizar o autor por um conjunto de custos por ele assumidos ao longo do tempo. Tais parcelas inexisteriam sem a correspondente ação judicial.

Argumentam que a atuação dos causídicos constituídos pelo município teria, na verdade, majorado as verbas devidas ao município, visto que os juros de mora foram acrescidos em virtude da ação judicial. Portanto, sustentam que o destaque de honorários realizados sob a parcela moratória e até o limite de seu valor não ocasionaria dano ao erário. Enfatizam que os juros de mora compõem 60% dos valores inscritos em precatórios que serão repassados aos municípios.

Assim, no entender dos embargantes, este Tribunal deve reconhecer a distinção de tratamento entre as parcelas que compõem o precatório sobre o qual se pleiteou o destaque de honorários.

Nesse sentido, arrematam que não existe regramento ou vedação acerca da destinação da parcela concernente aos juros, visto que a norma que supostamente vincularia a obrigação principal à finalidade educação, o art. 60 do ADCT, nada diz sobre a destinação dos complementos em questão.

Por fim, requerem o reconhecimento, ao menos subsidiariamente, do destaque de honorários sobre a parcela equivalente aos juros moratórios.

Valho-me ainda das valiosas considerações apresentadas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, consubstanciadas em decisões e discussões sobre essa matéria ocorridas no Supremo Tribunal Federal, em sede do julgamento do SL 1.186-MC-ED, bem como em parecer da lavra do ilustre Ministro aposentado da Suprema Corte, Dr. Ilmar Galvão, e do professor Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão.

Em suma, o Conselho postula a necessidade de que este Tribunal diferencie: (i) as execuções provenientes de ações de conhecimento manejadas pelos próprios advogados quando a tese jurídica sobre a base de cálculo das verbas de complementação sequer estava pacificada; e (ii) as execuções baseadas em título coletivo já obtido pelo Ministério Público Federal em sede de ação civil pública.

Além de diferenciar tais situações, defende, na mesma linha dos embargantes, mas com fundamento no mencionado parecer, que *“(1) Os honorários advocatícios são independentes da natureza jurídica do bem da vida almejado ou do crédito principal, nascendo como direito autônomo do advogado quando do ajuizamento da ação; (2) Os juros de mora não se confundem com o valor principal, representando acréscimo patrimonial nascido da interpelação judicial efetuada pela citação válida, com natureza jurídica própria, de ordem indenizatória, diferentemente da verba principal nos casos, de natureza compensatória; (3) Os juros de mora podem ser utilizados para arcar com os honorários advocatícios contratuais ajustados com os advogados”*. Entendo assistir razão aos embargantes.

Com efeito, os acórdãos 1.824/2017-Plenário (integrado pelo acórdão 1.962/2017-Plenário) e 2.866/2018-Plenário, da lavra do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, delinearam as condições a que se sujeita a aplicação dos recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial.

Por força das disposições contidas no art. 60 do ADCT e do art. 23 da Lei 11.494/2007, tais recursos devem ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento da educação básica, sob pena de promover desvinculação em clara afronta à Constituição.

No entanto, primeiro, por questão de justiça, é preciso reconhecer essa questão particular dos advogados que laboraram desde o princípio nesses processos que questionavam a complementação de verbas do Fundef devidas pela União aos municípios.

Segundo, é preciso reconhecer que as vinculações decorrentes dos dispositivos constitucionais e legais aplicáveis não atingem os recursos decorrentes dos juros de mora legais acrescidos às verbas constitucionalmente gravadas dada a natureza distinta de tais parcelas.

O STJ já reconheceu em diversos julgados que o novo código civil expressou a natureza indenizatória dos juros de mora. Se na perspectiva do devedor esses acréscimos constituem sanção pelo não cumprimento de uma obrigação pactuada, sob a ótica do credor os moratórios constituem indenização, visto que se prestam a afastar os prejuízos derivados da mora do devedor.

No Resp 1.703.697/PE, o STJ decidiu que *“os recursos do FUNDEF/FUNDEB encontram-se constitucional e legalmente vinculados a uma destinação específica, sendo vedada a sua utilização em despesa diversa da manutenção e desenvolvimento da educação básica (...) inexistente possibilidade jurídica de aplicação do art. 22, § 4º, da Lei n. 8.906/1994”*.

Embora tal julgado tenha sido trazido pelo eminente relator em outros processos análogos ao que ora se examina, observo que ele não adentrou na questão que distingue os advogados que atuam desde as ações de conhecimento daqueles que ingressaram tão somente com as ações de execução fundada em título executivo obtido na Ação Civil Pública proposta pelo MPF, tampouco na distinção entre a obrigação principal e os juros moratórios.

No meu entender, recomposta a obrigação original ao Fundef/Fundeb, atualizada monetariamente, não há que se falar em vinculação da parcela correspondente aos juros de mora aos aludidos fundos e, conseqüentemente, da existência de dano ao erário. É preciso, também, levar em consideração o momento em que os escritórios afetados pela decisão recorrida efetivamente passaram a patrocinar as causas.

Portanto, o deslinde dessa celeuma passa pela reavaliação dos contratos firmados entre os municípios e as sociedades de advogados, da natureza das ações judiciais impetradas, bem como com o cotejamento das parcelas relativas às obrigações principais e aos juros de mora processuais e o valor efetivamente recebido pelos patronos por meio do destaque dos precatórios.”

Ou seja, recomposta a obrigação original ao Fundef/Fundeb, atualizada monetariamente, não há que se falar em vinculação da parcela correspondente aos juros de mora aos aludidos fundos e,



consequentemente, da existência de dano ao erário. É preciso, também, levar em consideração o momento em que os escritórios efetivamente passaram a patrocinar as causas.

Portanto, previamente à citação, entendo que deveria ser avaliado cada um dos contratos firmados entre os municípios e as sociedades de advogados, a fim de realizar o cotejamento das parcelas relativas às obrigações principais e aos juros de mora processuais e o valor efetivamente recebido pelos patronos por meio do destaque dos precatórios.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2020.

BRUNO DANTAS

Redator

ACÓRDÃO Nº 2820/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.861/2018-1.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Antonio Glauber Gonçalves Monteiro (107.962.153-91); Edson Sa (017.421.083-34); Francisco José Barbosa Góis (032.681.013-72); Francisco José Teixeira (191.284.873-20); Francisco Junior Lopes Tavares (302.151.293-34); Francisco Pinheiro das Chagas (037.277.343-53); Francisco Xavier Fernandes Maia (014.980.703-10); Francisco das Chagas Alves (626.153.357-15); Francisco de Assis Teixeira Lopes (059.841.063-53); José Ribamar Barros (097.947.433-72); Lourival Assunção Tavares (017.833.433-20); Lucia de Fatima Sousa Boyadjian (212.558.573-15); Maria da Conceicao Chianca de Souza (057.106.184-20); Pedro Neudo Brito (018.219.383-72); Raimundo Azevedo Prado (030.443.603-82); Sergio de Araujo Lima Aguiar (389.483.623-72); Sheila Regina Albuquerque Diniz (220.469.503-30).

4. Órgão/Entidade: Municípios do Estado do Ceará (184 Municípios).

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Kessia Pinheiro Campos Cidrack (25.484/OAB-CE), Francisco Antônio do Nascimento Neto (34152/OAB-CE) e outros, Lucio Telmo Meireles de Oliveira Junior e outros, Marcela Leopoldina Quezado Gurgel e Silva (18971/OAB-CE).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada em Municípios do Estado do Ceará para verificar a aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef);

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

9.1. ordenar à Segecex:

9.1.1. a constituição de processos apartados dos presentes autos, autuando-os como Tomadas de Contas Especiais, *ex-vi* do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, incisos I e II, e art. 209, §§5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, com a citação solidária do gestor signatário do contrato advocatício e do escritório contratado, adiante especificados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais, a título de verba honorária de 20% sobre os benefícios auferidos, com recursos dos precatórios do Fundef, decorrente de convênio nulo, tendo em vista violação aos artigos 1º, §1º, inciso

I e XII, e §2º, 2º, inciso III e IV, e 7º, incisos III e VI, da IN 1/1997 da STN c/c artigos 116, 55, incisos III e V, da Lei 8.666/1993 e art. 1º, §1º, da Lei Complementar 1/2000; bem como contrato nulo, celebrado com empresas privadas sem licitação prévia, para que no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundeb do Município correspondente ou à conta corrente específica dos precatórios do Fundef, as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
Camocim	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	962.605,62	05/12/2016	Peça 819, p. 1-18
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	1.871.733,16	05/12/2016	
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	160.434,26	05/12/2016	
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	481.302,80	05/12/2016	
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	1.871.733,16	05/12/2016	
	Sérgio de Araújo Lima Aguiar (CPF 389.483.623-	943.731,0	05/12/20	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	0	16	
Forquilha	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	381.116,88	05/12/2016	Peça 819, p. 1-18
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	741.060,60	05/12/2016	
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	63.519,49	05/12/2016	
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	190.558,44	05/12/2016	
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	741.060,60	05/12/2016	
	Raimundo Azevedo Prado (CPF 030.443.603-82), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34),	373.644,00	05/12/2016	



Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.			
Graça	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	452.864,70	05/12/2016	Peça 819, p. 1-18
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	880.570,24	05/12/2016	
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	75.477,45	05/12/2016	
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	226.432,35	05/12/2016	
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	880.570,24	05/12/2016	
	Pedro Neudo Brito (CPF 018.219.383-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	443.985,00	05/12/2016	
Guaracia	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF	730.853,4	05/12/20	Peça 819,



Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
ba do Norte	059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	6	16	p. 1-18
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	1.421.103,95	05/12/2016	
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	121.808,91	05/12/2016	
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	365.426,73	05/12/2016	
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	1.421.103,95	05/12/2016	
	Francisco de Assis Teixeira Lopes (CPF 059.841.063-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	716.523,00	05/12/2016	
Pacujá	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ	39.790,09	05/12/2016	Peça 819, p. 1-18

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária			
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	77.369,63	05/12/2016	
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	6.631,68	05/12/2016	
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	19.895,05	05/12/2016	
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	77.369,63	05/12/2016	
	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	39.009,90	05/12/2016	
Apuiarés	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e	273.720,12	30/11/2016	Peça 819, p. 19-28

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária			
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	532.233,57	30/11/2016	
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	45.620,02	30/11/2016	
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	136.860,06	30/11/2016	
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	532.233,57	30/11/2016	
	Francisco José Barbosa Góis (CPF 032.681.013-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	268.353,06	30/11/2016	
Itaíçaba	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	87.147,99	30/11/2016	Peça 819, p. 19-28

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	169.454,44	30/11/2016	
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	14.524,66	30/11/2016	
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	43.574,00	30/11/2016	
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	169.454,44	30/11/2016	
	José Ribamar Barros (CPF 097.947.433-72), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	85.439,21	30/11/2016	
Acopiara	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	1.523.212,92	01/12/2016	Peça 845, p. 1
	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e	2.961.802,90	01/12/2016	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário			
	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	253.868,82	01/12/2016	
	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	761.606,46	01/12/2016	
	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	2.961.802,90	01/12/2016	
	Sheila Regina Albuquerque (CPF 220.469.503-30), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	1.493.346,00	01/12/2016	
Caridade	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	537.482,88	01/12/2016	Peça 819, p. 29-38
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF	1.045.105,60	01/12/2016	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	370.334.333-87), advogado beneficiário			
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	89.580,47	01/12/2016	
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	268.741,44	01/12/2016	
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	1.045.105,60	01/12/2016	
	Francisco Júnior Lopes Tavares (CPF 302.151.293-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	526.944,00	01/12/2016	
Canindé	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	2.315.475,89	01/12/2016	
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	4.502.314,24	01/12/2016	Peça 819, p. 37
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF	385.912,6	01/12/20	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	5	16	
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	1.360.791,18	01/12/2016	
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	4.502.314,24	01/12/2016	
	Antônio Glauber Gonçalves Monteiro (CPF 107.962.153-91), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	2.270.074,40	01/12/2016	
Paramoti	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	506.036,21	01/12/2016	Peça 819, p. 35
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	983.959,30	01/12/2016	
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ	84.339,37	01/12/2016	



Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário			
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	253.018,10	01/12/2016	
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	982.828,33	01/12/2016	
	Lúcia de Fátima Sousa Boyadjian (CPF 212.558.573-15), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	496.113,93	01/12/2016	
Piquet Carneiro	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	334.372,32	01/12/2016	
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	650.168,40	01/12/2016	Peça 819, p. 36
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e	55.728,72	01/12/2016	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário			
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	167.186,16	01/12/2016	
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	650.168,40	01/12/2016	
	Francisco Pinheiro das Chagas (CPF 037.277.343-53), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	327.816,00	01/12/2016	
Aracati	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	1.665.346,86	30/11/2015	
	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	3.238.174,45	30/11/2015	Peça 845, p. 2-6
	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado	277.557,81	30/11/2015	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	beneficiário			
	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	832.673,43	30/11/2015	
	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	3.238.174,45	30/11/2015	
	Francisco Xavier Fernandes Maia (CPF 014.980.703-10), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	1.632.692,99	30/11/2015	
Eusébio	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	1.262.981,34	30/11/2015	
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	2.455.797,05	30/11/2015	Peça 845, p. 7-11
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	210.496,89	30/11/2015	
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34)prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado	631.490,67	30/11/2015	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário			
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	2.455.797,05	30/11/2015	
	Edson Sá (CPF 017.421.083-34), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	1.238.217,00	30/11/2015	
Fortim	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20); Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	517.993,74	30/11/2015	Peça 845, p. 12-16
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	1.007.210,05	30/11/2015	
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	86.332,29	30/11/2015	
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e	258.996,86	30/11/2015	



Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário			
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	1.007.210,05	30/11/2015	
	Maria da Conceição Chianca de Souza (CPF 057.106.184-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	507.837,01	30/11/2015	
Icapuí	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	638.346,60	30/11/2015	Peça 845, p. 17-21
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	638.346,00	30/11/2015	
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	638.346,60	30/11/2015	
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	638.346,60	30/11/2015	
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20),	638.346,6	30/11/20	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário	0	15	
	Francisco José Teixeira (CPF 191.284.873-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	563.247,00	30/11/2015	
Itaitinga	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Ana Gabriela Mendes Pimenta (CPF 769.671.153-91), advogada beneficiária	985.292,46	30/11/2015	Peça 845, p. 22-26
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Dimas de Oliveira Costa (CPF 370.334.333-87), advogado beneficiário	1.915.846,45	30/11/2015	
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Francisco Carlos Machado da Ponte (CPF 733.376.503-25), advogado beneficiário	164.215,40	30/11/2015	
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e seu presidente; e Thales Catunda de Castro (CPF 714.453.823-34), advogado beneficiário	492.646,23	30/11/2015	
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34),	1.915.846,45	30/11/2015	

Município	Grupos de responsáveis solidários	Honorários Contratuais Pagos (R\$)	Data	
	pela entidade conveniente e seu presidente; e Zuellington Queiroga Freire (CPF 120.123.783-15), advogado beneficiário			
	Lourival Assunção Tavares (CPF 017.833.433-20), prefeito; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (CNPJ 01.769.435/0001-68) e Júlio César Lima Batista (CPF 051.679.063-34), pela entidade conveniente e beneficiária dos recursos.	965.973,00	30/11/2015	

9.1.2. a constituição de processos apartados dos presentes autos, autuando-os como Tomadas de Contas Especiais, *ex-vi* do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, incisos I e II, e art. 209, §§5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, com a citação solidária do gestor signatário do contrato advocatício e do escritório contratado, adiante especificados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais, a título de verba honorária de 20% sobre os benefícios auferidos, com recursos dos precatórios do Fundef, decorrente de contrato nulo, celebrado mediante indevida inexigibilidade de licitação, para que no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundef do Município correspondente ou à conta corrente específica dos precatórios do Fundef, as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

Município	Responsáveis Solidários	Honorários Pagos (R\$)	Data	Contratos
Horizonte	Maria Velúcia Nogueira do Carmo (CPF 188.941.003-91), Secretária de Finanças do município, signatária do contrato; Manoel Gomes de Farias Neto (CPF 154.042.263-15), Prefeito Municipal; e George Lucena Barbosa de Lima (CPF 608.602.514-20), advogado beneficiário	1.816.890,00	30/11/2015	Peça 833, p. 44-49
Maracanaú	Gerson Cecchini de Sousa (CPF 415.858.283-00), Secretário de Finanças; Roberto Soares Pessoa (CPF 001.137.353-91), Prefeito Municipal; e George Lucena Barbosa de Lima (CPF 608.602.514-20)	9.297.619,10	22/11/2016	Peça 832, p. 87-90
Itapajé	Kelsey Forte da Silva Gomes (CPF 385.086.723-49), Prefeito Municipal; e Monteiro e Monteiro Advogados Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90), escritório beneficiário	7.013.580,00	31/12/2017	Peça 835, p. 85-105
Ubajara	Ari de Oliveira Vasconcelos (CPF 117.698.823-91), Prefeito Municipal; e Monteiro e Monteiro Advogados Associados	3.245.540,00	30/12/2017	Peça 835, p. 47/56

	(CNPJ 35.542.612/0001-90)			
Pacujá	Francisco das Chagas Alves (CPF 626.153.357-15), Prefeito Municipal; e Monteiro e Monteiro Advogados Associados (CNPJ 35.542.612/0001-90)	1.132.988,00	30/11/2016	Peça 835, p. 18-22

9.1.3. que observe as disposições contidas no Acórdão 2.093/2020-Plenário acerca das citações dos responsáveis e chamamento, aos autos, dos Municípios;

9.1.4. promova diligência junto à Advocacia Geral da União a fim de que:

9.1.4.1 seja esclarecido se não ocorreu pagamento em duplicidade ao Município de Pacujá, referente ao repasse a menor ao município de verbas do antigo Fundef, uma vez que a municipalidade é autora em duas ações aparentemente com o mesmo objeto, a saber, as Ações 0021949-15.2004.4.05.8100 e 0002333-74.2006.4.05.8103, obtendo êxito em ambas as contendas; e

9.1.4.2. tendo em vista os indícios de duplicidade de ações judiciais envolvendo o Município de Ubajara, seja esclarecido se há ação judicial de qualquer modalidade de autoria do município de Ubajara pleiteando o recebimento de verbas do antigo Fundef além da Ação Ordinária 0000023-27.2008.4.05.8103, em especial que esteja tramitando na 5ª Vara Federal do Distrito Federal, remetendo-lhe, como subsídio à resposta, cópia desta parte do presente achado e da peça 323 dos autos, em que o município afirma que os recursos que recebeu dos precatórios do Fundef não decorreram da ação mencionada;

9.1.5. promova diligências necessárias para verificar eventuais pagamentos irregulares de honorários advocatícios ou outras despesas irregulares com recursos de precatórios do Fundef pelos municípios de Aratuba, Guaramiranga, Catarina, Campos Sales, Itapiúna, Juazeiro do Norte, Paracuru, Santana do Cariri, São Benedito, Tianguá, Umirim, Potengi e Quixeré, considerando as resposta da AGU juntadas aos autos após fechamento do relatório de auditoria (peças 862 a 891) e instaurando, caso necessárias, as correspondentes tomadas de contas especiais;

9.1.6. promova as diligências necessárias para responder adequadamente a questão 2 de auditoria, considerando o disposto na seção 3 do voto que fundamenta esta deliberação quanto à:

9.1.6.1. verificação do nexo de causalidade entre os recursos de precatórios recebidos, seja em conta específica ou outras contas, e as despesas realizadas em manutenção e desenvolvimento do ensino;

9.1.6.2. indevida utilização dos recursos com fundamento em pareceres de tribunais de contas estaduais e dos municípios e/ou outros órgãos, bem como em sentenças judiciais não específicas sobre a forma de utilização dos recursos, por não serem capazes de alterar as disposições legais e normativas sobre a aplicação de recursos do Fundef/Fundeb;

9.1.6.3. necessária comunicação aos município para que recomponham as parcelas indevidamente utilizadas ou não comprovadas às contas específicas dos precatórios do Fundef, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena instauração da correspondente tomada de contas especial;

9.1.7. comunique ao Município de Campos Sales, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da comunicação, as providências necessárias à recomposição das contas específicas dos precatórios do Fundef, com recursos próprios, da quantia de R\$ 5.254.713,61, indevidamente utilizada em finalidade distinta da área educacional, atualizada monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, as quantias de R\$ 230.000,00, R\$ 29.000,00 e R\$ 230.000,00, transferidas em 8/11/2017, 5/9/2018 e 8/11/2018, respectivamente, para as contas intituladas “Fundeb 40”, “Secretaria de Educação de Campos Sales” e “Fundeb 40”, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo estipulado, a comprovação do referido recolhimento, sob pena de instauração do competente processo de tomada de contas especial:

Descrição da Transferência	Data	Valor
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não	13/7/2017	700.000,00

informada		
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	24/7/2017	130.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	25/7/2017	150.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	27/7/2017	75.000,00
Transf. p/ a conta 2187-3, ag. 0733 do BB de titularidade não informada	29/8/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	20/9/202017	220.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF DE CAMPOS SALES	3/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA DE CAMPOS SALES CE	18/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	19/10/2017	200.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA DE CAMPOS SALES	25/10/2017	51.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREF CAMPOS SALES	26/10/2017	340.000,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREF MUN DE CAMPOS SALES	01/11/2017	240.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	4/12/2017	150.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	8/12/2017	220.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	13/12/2017	500.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	13/12/2017	100.000,00
Transf. p/ a conta 238.961 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	27/12/2017	193.000,00
Transf. p/ a conta 167.819 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	10/1/2018	250.000,00
Transf. p/ a conta 11.185 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	1/2/2018	148.010,00
Transf. p/ a conta 21.873 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS AS	5/6/2018	235.000,00
Transf. p/ a conta 23.896 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES	17/7/2018	138.000,00
Transf. p/ a conta 11.185 da ag. 0733 do BB – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES	5/9/2018	21.000,00

9.1.8. comunique ao Município de Fortaleza, com supedâneo no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, sobre a necessidade de, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da comunicação, demonstrar ao Tribunal a recomposição das contas dos precatórios do Fundef, descontados eventuais valores gastos, **comprovadamente**, com manutenção e desenvolvimento do ensino, observando que, para pessoal do magistério, apenas são admitidas despesas com remuneração ordinária ocorridas entre a data do recebimento dos recursos e a de ciência do Acórdão 1.518/2018-



Plenário, nos termos do Acórdão 2.866/2018-Plenário, sob pena de instauração da correspondente tomada de contas especial;

9.1.9. avalie a aplicação dos recursos dos precatórios do Fundef em despesas de pessoal, pelos municípios do Ceará, considerando as disposições da seção V do voto que fundamenta esta deliberação, segundo a qual:

9.1.9.1. para os municípios de Acopiara, Guaraciaba do Norte, Aratuba, Forquilha, e Canindé devem ser adotadas medidas para obtenção e análise dos processos judiciais que, supostamente, determinaram o pagamento de abono/rateio aos profissionais do magistério e, caso as sentenças não tenham deliberado, expressamente, nesse sentido, instaure as correspondentes tomadas de contas especiais;

9.1.9.2. para os municípios de Apuiarés, Barbalha, Campos Sales, Graça, Itaiçaba, Paracuru, Potengi, Santana do Cariri, São Benedito, Umirim, Fortim, Horizonte, Itaitinga, Brejo Santo e Aracati, levante os valores indevidamente gastos com pessoal do magistério, conforme Acórdão 2.866/2018-Plenário (abonos, rateios, obrigações previdenciárias e congêneres), identifique os responsáveis e, se for o caso, instaure as correspondentes tomadas de contas especiais;

9.1.9.3. para os municípios de Iracema, Maracanaú, Pacujá e Baixio, confirme em que rubricas de pessoal foram despendidos os recursos dos precatórios do Fundef, bem como as datas de ocorrências, e, se for o caso, comunique os gestores sobre a necessária comprovação da recomposição das contas específicas dos precatórios do Fundef, sob pena de instauração de tomadas de contas especiais.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2820-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário.

TC 003.238/2020-2

Natureza: Desestatização.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel; Empresa de Pesquisa Energética - EPE; Ministério de Minas e Energia - MME e Operador Nacional do Sistema Elétrico – NOS.

Responsável: André Pepitone da Nobrega (CPF 647.676.801-82).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. LEILÃO ANEEL. ANÁLISE DA LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NA IN 81/2018. DETECTADAS FALHAS QUE NÃO IMPEDEM A CONTINUIDADE DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

I – Introdução

Trata-se do acompanhamento do Leilão Aneel 1/2020 para a concessão da prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica, por um período de 30 anos, cujo objeto abrange a construção, operação e manutenção de empreendimentos que comporão a Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN), incluindo a gestão socioambiental e fundiária associada, com obras nos estados do Amazonas Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, compreendendo onze lotes, totalizando 1.958 km de linhas de transmissão, bem como 6.420 MVA em capacidade de transformação de subestações, com investimentos estimados da ordem de 7,33 bilhões de reais e expectativa de geração de aproximadamente 15,4 mil empregos diretos.

I.1. Visão Geral

2. Em atendimento ao disposto no art. 2º, § 2º, da IN-TCU 81/2018, em 24/1/2020, a Aneel protocolou o Ofício 51/2020-SEL-SCT/Aneel, por meio do qual encaminhou o extrato dos empreendimentos inicialmente previstos para serem licitados por meio do Leilão Aneel 1/2020, os quais foram agrupados em seis lotes. Originalmente, o referido certame estava previsto para ser realizado em julho de 2020 (peça 1, p. 2).

3. No dia 3/2/2020, foi encerrada a 1ª fase da Consulta Pública 46/2019, realizada com o objetivo de obter subsídios para aprimorar o mencionado Leilão 1/2020. Em seguida, o Ministério de Minas e Energia (MME) publicou a Portaria 134, de 28/3/2020, por meio da qual postergou, por tempo indeterminado, todos os leilões de geração e transmissão de energia elétrica previstos para 2020, em decorrência da pandemia ocasionada pela Covid-19 (peça 24, p. 1).

4. Em 15/6/2020, a Aneel enviou o Ofício 356/2020-SEL-SCT/ANEEL, por intermédio do qual encaminhou o novo extrato dos empreendimentos previstos para serem licitados por meio do Leilão Aneel 1/2020, que agora passaram a compor quinze lotes. Ainda não havia previsão de realização, uma vez que essa data seria definida somente após o MME autorizar a continuidade do leilão (peça 26).

5. Por meio da Portaria 279, de 7/7/2020, o MME estabeleceu o cronograma para a realização das licitações em tela, devendo a primeira delas ocorrer em dezembro de 2020 (peça 47).

6. Finalmente, após o término da 2ª fase da Consulta Pública 46/2019 e da análise das contribuições nela recebidas, a Aneel encaminhou os respectivos documentos para a apreciação deste Tribunal, por meio dos Ofícios 37/2020-SEL-SCT/ANEEL e 38/2020-SEL/ANEEL, ambos recebidos em 6/8/2020 (peças 30 e 31).

7. A tabela abaixo resume as mudanças ocorridas na estruturação dos lotes do leilão:

Tabela 1. Estruturação dos lotes do Leilão ao longo do tempo

	1ª fase da CP 46/2019	2ª fase da CP 46/2019	Pós CP 46/2019
Número de lotes	6	15	11
Investimento estimado	R\$ 2,2 bilhões	R\$ 10,15 bilhões	R\$ 7,4 bilhões ²
Linhas de Transmissão	24 km	3.690 km	1.940 km ¹
Capacidade de transformação	2.095 MVA	7.160 MVA	6.420 MVA
Número de empreendimentos	18	59	37
Número de estados contemplados	6	11	9

Fonte: Voto Condutor do Diretor da Aneel Efrain Pereira da Cruz (peça 48, p. 6)

¹No Memorando 165/2020-SEL-SCT/ANEEL, é informado que seriam 1.958 km de linhas de transmissão (peça 52, p. 1)

² O valor, após as alterações realizadas pela Aneel, em razão dos questionamentos promovidos por meio do Ofício de Requisição 02-158/2020-TCU/SeinfraElétrica, foi modificado para R\$ 7,33 bilhões, conforme detalhado no tópico I.1.6 deste relatório.



8. As licitações para a concessão de empreendimentos 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.

9. No âmbito do TCU, a matéria está disciplinada pela IN 81/2018, que dispõe sobre o acompanhamento concomitante de privatizações de empresas, concessões e permissões de serviço público e contratação das Parcerias Público-Privadas (PPP) e de outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado, por meio de análise da documentação remetida pelo Poder Concedente.

10. Após o exame da documentação entregue pela Aneel, por meio dos Ofícios 37/2020-SEL-SCT/ANEEL (peça 30) e 38/2020-SEL/ANEEL (peça 31), ambos recebidos em 6/8/2020, a unidade técnica verificou que havia sido atendida a determinação constante da supracitada instrução normativa, com exceção do estudo que fundamentou a repartição dos riscos dos empreendimentos.

11. Na Nota Técnica 28/2020-SEL-SCT/ANEEL, de 31/7/2020 (peça 46), foram estabelecidos os seguintes marcos temporais:

Tabela 2. Cronograma de atividades elaborado pela Aneel referente ao Leilão 1/2020

Eventos	Data
Divulgação, no site da Aneel, do edital aprovado após contribuições da Consulta Pública e encaminhamento ao TCU	6/8/2020
Workshop de esclarecimentos técnicos sobre o edital (com os respectivos Apêndices e Anexos)	outubro/2020
Reunião Pública da Diretoria para aprovação do edital, caso haja alterações	10/11/2020
Publicação, no D.O.U., do Aviso de Convocação do Leilão e divulgação do Comunicado Relevante a que se refere o item 10.9.6, bem como das informações dispostas no item 10.10.8	12/11/2020
Sessão pública de realização do Leilão, no recinto da B3 S.A., sito à Rua XV de Novembro nº 275 – São Paulo – SP, às 10 horas	17/12/2020
Assinatura dos Contratos de Concessão	31/3/2021

12. A tabela a seguir contém informações sobre os onze lotes previstos para o leilão:

Tabela 3. Discriminação dos empreendimentos previstos para cada lote objeto do Leilão Aneel 1/2020, suas finalidades e prazos para entrada em operação comercial.

Lote	Empreendimentos	UF	Prazo (meses)	Finalidade
1	– LT 500 kV Silvânia - Trindade, C1, com 155 km; – SE 500 kV Silvânia; – Trechos de LT 500 kV entre a SE Silvânia e a LT Samambaia - Emborcação, C1, com 2 x 7,14 km; – Trechos de LT 500 kV entre a SE Silvânia e a LT Samambaia - Itumbiara, C1, com 2 x 14,37 km.	GO	48	Atendimento ao critério N-1 na Rede Básica que atende à região central do estado de Goiás. Estabelece um novo ponto de conexão ao sistema em 500 kV, com vista a reduzir as dificuldades para novas expansões nas SEs existentes de Luziânia e Samambaia. Fornece ao sistema elétrico 500 kV que serão direcionados para Goiânia. Previne contra a perda da LT 500 kV Trindade-Rio Verde

Lote	Empreendimentos	UF	Prazo (meses)	Finalidade
				Norte de circuito duplo.
2	– LT 500 kV Morro do Chapéu II – Poções III C1, com 356 km; – LT 500 kV Poções III - Medeiros Neto II C1, com 329 km; – LT 500 kV Medeiros Neto II - João Neiva 2 C1, com 282 km; – LT 230 kV Medeiros Neto II - Teixeira de Freitas II, CD, C1 e C2, com 59 km; – SE 500/230 kV Medeiros Neto II - (3+1 Res) x 100 MVA e Compensação Síncrona (-180/300) Mvar.	BA/ES/MG	60	Escoamento na Área Sul da Região Nordeste e atendimento à carga no extremo sul da Bahia.
3	– LT 345 kV Norte - Miguel Reale, C3 e C4, com 14,5 km cada (subterrânea).	SP	54	Ampliação da rede de transmissão para atendimento às regiões Norte, Sul e Leste do município de São Paulo.
4	– LT 230 kV Porto Alegre 1 - Porto Alegre 9 C1, com 9 km (subterrânea); – LT 230 kV Capivari do Sul - Osório 3, C1, com 28,83 km; – LT 230 kV Guaíba 3 - Charqueadas 3, C1, 10,24 km; – LT 230 kV Guaíba 3 - Pólo Petroquímico, C1, com 33,07 km; – SE 525 kV Guaíba 3 – Compensação Estática, 1 x (-180/+300) Mvar. – SE 230/69 kV Charqueadas 3 - 2 x 150 MVA; – Trechos de LT 230 kV entre a SE Charqueadas 3 e a LT Cidade Industrial - Charqueadas, com 1 x 5,46 km (subterrânea). O trecho entre o ponto de seccionamento e a SE Charqueadas será desativado; – Trechos de LT 230 kV entre a SE Charqueadas 3 e a LT Santa Cruz - Charqueadas C1, com 1 x 5,46 km (subterrânea). O trecho entre o ponto de seccionamento e a SE Charqueadas será desativado.	RS	54	Atendimento ao Rio Grande do Sul: Região Metropolitana de Porto Alegre.
5	– SE 230/13,8 kV Porto Alegre 4 - revitalização completa da subestação, com substituição dos módulos de conexão e barramentos em 230kV e 13,8 kV e novas unidades de transformação 230/13,8kV - 5 x 75 MVA.	RS	60	Revitalização completa de instalações em final de vida útil, o que permitirá a manutenção e a ampliação do atendimento à Região

Lote	Empreendimentos	UF	Prazo (meses)	Finalidade
				Metropolitana de Porto Alegre.
6	– SE 230/138 kV Cachoeirinha 3 - (9+1R) x 55 MVA; – Trechos de LT em 230 kV entre a SE Cachoeirinha 3 e a LT Gravataí 2 – Canoas 2– C1, 2 x 2,5 km; – Trechos de LT em 230 kV entre a SE Cachoeirinha 3 e a LT Gravataí 2 – Cidade Industrial – C2, 2 x 2,5 km.	RS	42	Atendimento às cargas da região do Vale dos Sinos no Rio Grande do Sul.
7	– LT 345 kV Miguel Reale - São Caetano do Sul, C1 e C2, com 7,8 km (subterrânea); – LT 345 kV São Caetano do Sul - Sul, C1 e C2, com 14,5 km (subterrânea); – SE 345/88 kV São Caetano do Sul x (6+1R) x 133,33 MVA; – Trechos de LT em 345 kV entre a SE Sul e a LT 345 kV Ibiuna - Tijuco Preto C2, com 9 km.	SP	60	Ampliação da rede de transmissão para atender as regiões Norte, Sul e Leste do município de São Paulo.
8	– LT 345 kV Norte - São Miguel, C1 e C2, com 8,1 km (subterrânea); – LT 345 kV São Miguel - Ramon, C1 e C2, com 9,1 km (subterrânea); – SE 345/88 kV São Miguel - (9+1R) x 133,33 MVA.	SP	60	Ampliação da rede de transmissão para atendimento às regiões Norte, Sul e Leste do município de São Paulo.
9	- SE 230/138 kV Iguatemi 2, 2 x 150 MVA; – Trechos de LT em 230 kV entre a SE Iguatemi 2 e a LT Guaíra – Dourados C1, 2 x 3 km.	MS	42	Obras estruturais para o sistema elétrico que supre a região sul do Mato Grosso do Sul, visando viabilizar o atendimento adequado ao crescimento do mercado local e mitigar problemas pontuais de suprimento nos próximos anos, em especial, na rede de distribuição em 138kV.
10	– LT 230kV Fortaleza II – Dias Macedo II, C1 e C2, com 7,6 km (trechos subterrâneos); – SE 230/69 kV Dias Macedo II ,3 x 200 MVA.	CE	60	Ampliação da rede de transmissão da Região Metropolitana de Fortaleza, de forma a atender o crescimento de carga previsto para o período 2024-2033.
11	– Incorporação dos ativos em serviço designado à AmGT pela Portaria do MME	AM	60	Revitalização e continuidade da

Lote	Empreendimentos	UF	Prazo (meses)	Finalidade
	nº 706, de 15 de dezembro de 2016; – Revitalização das subestações em 230 kV Manaus, Cristiano Rocha e Lechuga (setor designado à AmGT); – Substituição da SE Balbina 230kV em arranjo disjuntor e meio por outra SE nova 230kV em arranjo barra dupla 4 chaves; – Substituição do pátio de 69kV em arranjo anel da SE Manaus por outro pátio novo de 69kV em arranjo BD4 e, – Empreendimentos novos: – LT 230 kV Lechuga – Tarumã, CD, C1 e C2, com 12,2 km (trechos aéreos e subterrâneos); – SE 230/138 kV Tarumã - (6+1Res) x 100 MVA; – SE 230/69 kV Presidente Figueiredo – 2 x 50 MVA; – Trechos de LT em 230 kV entre a SE Presidente Figueiredo e os pontos de seccionamento da LT Balbina – Cristiano Rocha, C1, com 2 x 4,5 km.			prestação do serviço público de transmissão na região metropolitana de Manaus. Atendimento à região de Presidente Figueiredo, no Amazonas.

13. Os investimentos foram estimados com base nos seguintes estudos, que foram realizados pela Empresa de Pesquisa Energética e encaminhados pelo MME para a Aneel:

- R1 - Análise Técnico-Econômica de Alternativas;
- R2 - Detalhamento Elétrico e Econômico da Alternativa Escolhida;
- R3 - Estudo Socioambiental de Detalhamento da Solução Escolhida;
- R4 - Detalhamento da Integração Elétrica com a Rede Existente; e
- R5 - Custos Fundiários.

14. A tabela a seguir apresenta os valores dos investimentos previstos para cada lote, bem como as correspondentes receitas anuais permitidas - RAP.

Tabela 4 - Valores estimados e locais de implantação dos empreendimentos - Leilão Aneel 1/2020

Lote (UF)	Valores inicialmente encaminhados		Valores após questionamentos do TCU	
	Estimativa de Investimentos	RAP (R\$)	Estimativa de Investimentos	RAP (R\$)
1 (GO)	422.663.264,47	55.751.364,06	423.743.239,69	55.889.946,66
2 (BA/ES/MG)	2.001.728.157,47	278.924.400,94	1.985.703.763,97	276.672.010,55
3 (SP)	490.313.149,31	68.710.634,06	490.313.149,31	68.710.634,06
4 (RS)	629.781.219,39	83.647.240,77	639.569.400,09	84.971.198,78
5 (RS)	289.667.977,29	40.452.119,77	261.252.858,37	36.784.797,40

6 (RS)	192.282.874,09	25.343.803,62	191.732.140,76	25.274.580,45
7 (SP)	1.138.730.073,14	161.520.326,11	1.139.968.638,45	161.694.455,39
8 (SP)	906.702.251,24	129.262.790,88	907.670.553,51	129.399.567,78
9 (MS)	93.720.080,00	13.153.017,28	93.623.506,19	13.140.884,86
10 (CE)	314.930.988,76	45.510.924,12	315.830.390,11	45.633.023,42
11 (AM)	888.315.238,38	120.538.988,03	882.240.675,86	119.712.581,02
Total	7.368.835.273,54	1.022.815.609,64	7.331.648.316,31	1.017.883.680,36

15. As alterações decorrentes da atuação do Tribunal resultaram numa redução de R\$ 37.186.957,24 (trinta e sete milhões cento e oitenta e seis mil novecentos e cinquenta e sete reais e vinte e quatro centavos) nos valores estimados dos investimentos e de R\$ 4.931.929,27 (quatro milhões novecentos e trinta e um mil novecentos e vinte e nove reais e vinte e sete centavos) no total da RAP máxima.

16. Para calcular a RAP máxima, foi adotada a metodologia descrita no submódulo 9.8 do PRORET (Procedimento de Regulação Tarifária), aprovado pela Resolução Normativa-Aneel 831/2018. Foram considerados os valores constantes do Banco de Preços Aneel vigente, em conformidade com a Resolução Homologatória-Aneel 2.514/2019, referenciados a maio de 2020.

17. Foi utilizado o método do Fluxo de Caixa Livre da Firma, o qual se refere ao fluxo de caixa gerado pela operação da empresa, deduzidos os reinvestimentos necessários para sua manutenção. Assim sendo, o investidor teria como remuneração exatamente o custo de seu capital próprio estimado.

18. No caso vertente, o investimento estimado para a execução das obras alcançou mais de R\$ 7,3 bilhões, enquanto as receitas anuais permitidas totalizaram aproximadamente R\$ 1 bilhão.

19. O pagamento da RAP dar-se-á em doze parcelas mensais, na forma prevista no Contrato de Prestação de Serviços de Transmissão – CPST, a ser celebrado com o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, e no Contrato de Uso do Sistema de Transmissão – CUST, a ser firmado pelo ONS, representando as concessionárias de transmissão, e por cada um dos usuários.

20. A RAP será objeto de reajustes pelo IPCA, a cada doze meses, e estará sujeita a revisões, a cada cinco anos, conforme procedimentos e parâmetros estabelecidos no contrato de concessão. Nas revisões, serão recalculados o custo do capital de terceiros e o custo de operação e manutenção, levando-se em conta a atualização de parâmetros previamente definidos quando do cálculo da receita anual permitida, preservando-se o investimento inicial com base em premissas regulatórias estabelecidas no momento do leilão. Também serão reavaliados os referidos custos em função da evolução dos procedimentos operativos e do desenvolvimento de novas tecnologias, de acordo com regulamentação específica sobre o tema.

21. O parâmetro regulatório relacionado à operação e manutenção (O&M) poderá ser revisado para determinar o ganho de eficiência empresarial, quando da revisão de receita, contribuindo para a modicidade tarifária.

22. A fixação de novos valores para a RAP, decorrentes de reajustes e revisões, somente será realizada por meio de Resolução da Aneel.

23. A sessão pública do leilão será realizada nas instalações da B3, sagrando-se vencedor quem ofertar a menor receita anual requerida. Os lances serão apresentados em envelope fechado, seguidos de lances a viva-voz, caso a diferença entre os valores das duas melhores propostas financeiras for igual ou inferior a 5% (cinco por cento).

24. Haverá inversão das fases do leilão, o que significa que a habilitação ocorrerá após a realização da sessão pública. Nessa segunda fase, serão examinados os documentos das proponentes que se sagrarem vencedoras, com o fito de verificar o atendimento às condições de habilitação jurídica, técnica, econômico-financeira e fiscal fixadas no Edital (peça 49). Os documentos exigidos são aqueles previstos nas Leis 8.666/1993 e 8.987/1995.

25. A verificação do adimplemento de obrigações setoriais, de que tratam as Leis 8.631/1993 e 9.427/1999, se a proponente for autorizada, concessionária ou permissionária de serviço público de energia elétrica no Brasil, será feita pela comissão especial de licitação, no momento da análise dos documentos de habilitação.

26. Cumpre destacar a introdução das seguintes inovações/alterações no Leilão de Transmissão Aneel 1/2020, em relação ao Leilão Aneel 2/2019, que foi apreciado pelo TCU no Acórdão 2.637/2019-Plenário, relatado pelo Min. Bruno Dantas:

a) licitação de ativos existentes e em operação relacionados a concessões anteriores, como é o caso da Subestação Porto Alegre 4 no Lote 5, cuja operação se encontra sob a égide do Contrato de Concessão 55/2001, celebrado com a CEEE-GT, e dos serviços atualmente designados à Amazonas-GT, nos termos da Portaria MME 706/2016, que integram o Lote 11;

b) inserção de cláusula no edital que veda a transferência do controle societário da concessionária antes da entrada em operação comercial das instalações concedidas, exceto nos casos em que essa transferência seja uma alternativa à extinção da concessão e seja realizada visando à prestação do serviço adequado, nos termos do art. 4º-C da Lei 9.074/1995;

c) exclusão da cláusula editalícia que previa a impossibilidade de participação de grupos societários compostos por empresas que houvessem sofrido penalidade de caducidade de concessão de transmissão de energia elétrica, nos dois anos anteriores à publicação do Edital, ou que respondessem a processo administrativo de inadimplência com recomendação de caducidade de concessão já encaminhada pela Aneel ao MME, o que, em tese, aumenta a competitividade do certame; e

d) com vistas a proporcionar ganhos de escala e redução de custos, os lotes 4 e 5 serão inicialmente ofertados de forma conjunta. Caso não haja proposta para esse conjunto, os mencionados lotes serão oferecidos de forma isolada.

27. A SeinfraElétrica destacou que:

a) a grande quantidade de documentos referentes a cada um dos 11 lotes demandou a adoção de um exame mais seletivo dessa documentação. Ademais, a IN 81/2018 previu um prazo de 75 dias para a manifestação da unidade técnica, dentro do qual deve ser concluído o ciclo de controle e deve ocorrer o pronunciamento da Aneel sobre eventuais falhas apontadas pela equipe de fiscalização. Diante disso, foram selecionados os empreendimentos financeiramente mais relevantes;

b) o tempo limitado para a análise da documentação exigiu que a equipe de fiscalização considerasse como pressuposto que o banco de preços da Aneel e seus normativos eram válidos e confiáveis. Nada obstante, com o objetivo de mitigar o risco decorrente desse pressuposto, a nova metodologia de acompanhamento prevê a validação contínua do referido banco, bem como de outros critérios adotados pela Autarquia que tenham caráter contínuo;

c) os investimentos previstos totalizam R\$ 7,33 bilhões, sendo esse valor tido como o volume de recursos fiscalizados (VRF). Sob outra perspectiva, é possível considerar também o VRF como sendo a quantia que os novos contratados poderão receber do Poder Público durante todo o prazo contratual (trinta anos). No caso vertente, esse segundo montante corresponde ao somatório das RAP máximas estimadas pela Aneel;

d) em atendimento ao princípio da transparência e tendo em vista que tais valores são integralmente repassados às tarifas de energia pagas pelos consumidores, discriminam-se a seguir as mencionadas receitas:

Tabela 5. Somatório das RAPs Máximas por todo o prazo dos contratos de concessão

Lotes	Somatório das RAPs Estimadas (R\$ bilhão)
1	1,45



2	6,92
3	1,75
4	2,17
5	0,96
6	0,67
7	4,04
8	3,23
9	0,35
10	1,14
11	3,15
TOTAL	28,83

e) entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar o aprimoramento dos processos de desestatização realizados por meio de licitação para contratação de concessões do serviço público de transmissão de energia elétrica. Em especial, ao identificar possíveis falhas ou erros, o TCU contribui para aumentar a segurança e mitigar os riscos inerentes a essas licitações.

II – Análise do Leilão 1/2020

28. A unidade frisou que:

a) o acompanhamento das contratações das concessões de transmissão observa o princípio da significância e os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco. Ademais, a IN 81/2018 possibilita a análise de um número selecionado de outorgas, desde que seja devidamente autorizada pelo Ministro Relator;

b) o novo modelo de acompanhamento dos processos de desestatização de linhas de transmissão foi detalhado no tópico II do relatório da equipe que analisou a documentação relativa ao Leilão 2/2019 (TC 012.988/2019-7, peça 42, p. 10 a 12). Naquela ocasião, foi destacada a segregação dos temas transversais, denominados macrotemas, que exigem uma avaliação contínua e mais complexa pelo TCU, dos temas atrelados aos leilões de forma mais específica, que demandam uma atenção pontual e tempestiva desta Corte de Contas;

c) os temas transversais vislumbrados foram os seguintes:

- Viabilidade Técnica;
- Viabilidade Econômico-financeira;
- Controles da Aneel, do MME, do NOS e da EPE; e
- Legalidade;

d) as ações de controle pontuais visam detectar omissões, erros e possibilidades de melhorias, com o intuito de assegurar que os resultados dos leilões eventualmente não sejam prejudiciais ao interesse público. Já as ações transversais avaliam questões estruturais, com o objetivo de assegurar que as bases de dados e os controles sejam confiáveis;

e) exemplos dessa distinção constam da tabela abaixo:

Tabela 6. Exemplos de atividades transversais e específicas

Temas transversais/macrotemas do Leilão	Temas específicos do Leilão
Exame da metodologia utilizada na constituição do Banco de Preços da Aneel.	Verificação da devida aplicação do Banco de Preços da Aneel nas planilhas de cálculo do investimento/RAP.
Exame da adequação da metodologia do submódulo 9.8 do PRORET para cálculo da RAP.	Verificação da devida aplicação dos parâmetros definidos no submódulo 9.8 do PRORET para cálculo da RAP.
Análise da adequação do conteúdo dos relatórios (R1-R5) produzidos pela EPE e pelo MME.	Verificação da aderência dos Anexos Técnicos (Anexo 2) e demais características dos lotes aos relatórios R1-R5.

- f) o enquadramento em temas transversais ou específicos não é imutável;
- g) as atividades relacionadas a temas transversais são mais complexas, vão incidir sobre vários leilões ou outros tipos de processo, como, por exemplo, o Banco de Preços da Aneel. Considerando que demandam um tempo maior de análise, é inviável realizar o respectivo exame em um processo de acompanhamento de leilão de transmissão específico;
- h) já as atividades específicas visam corrigir falhas e aperfeiçoar o processo do leilão objeto do acompanhamento. Contudo, em alguns casos, esses aprimoramentos podem ser absorvidos nos procedimentos referentes aos leilões futuros, tendo em vista a prática da Aneel de adotar as melhorias percebidas em suas licitações subsequentes;
- i) nesse contexto, foram detectados os potenciais riscos associados ao Leilão de Transmissão Aneel 1/2020, os quais exigiram um tratamento adequado. Com base na avaliação desses riscos, foram definidas as seguintes questões de fiscalização:

Tabela 7. Questões de fiscalização e riscos associados

Questões de fiscalização	Riscos associados
1 - As RAP Máximas, bem como os parâmetros utilizados em suas estimativas e no estabelecimento dos respectivos cronogramas, possuem nível de confiabilidade aceitável?	Falha na elaboração ou no fornecimento da documentação, inclusive erros nas planilhas utilizadas no cálculo da RAP.
	Orçamento e elementos de projeto básico impróprios ou imprecisos, impedindo a plena caracterização das obras, investimentos ou serviços.
	Definição de prazos incompatíveis com o objeto da contratação ou desconsideração de questões relevantes, que podem impactar no prazo e, consequentemente, no fluxo de caixa projetado do proponente.
2 - Há risco de judicialização de lotes em face da extinção ou alteração de contratos de concessões anteriores, cujos ativos estão sendo transferidos ou leiloados?	Contratação de serviços com restrições legais relacionadas a concessões anteriores, havendo necessidade de ajustes diversos, inclusive pela via judicial.
3 - Os critérios utilizados para cálculo da RAP estão em conformidade com os parâmetros definidos no Submódulo 9.8 do PRORET?	Adoção de critérios econômico-financeiros incompatíveis com a legislação e a jurisprudência vigentes (por exemplo, a utilização do beta da construção civil ou a adoção de um WACC pouco atrativo).
4 - Houve adequado tratamento das questões aventadas na consulta pública?	Desconsideração de erros observados por terceiros.

j) foi elaborada trilha de fiscalização com os procedimentos a serem realizados pela equipe de fiscalização com o objetivo de responder às questões formuladas.

29. Quanto à análise da documentação do Leilão 1/2020, a SeinfraElétrica salientou que:

a) os documentos descritos no art. 3º da IN 81/2018 balizam o planejamento da ação de controle. Após a análise da documentação entregue pela Aneel, por meio dos Ofícios 37/2020-SEL-SCT/ANEEL (peça 30) e 38/2020-SEL/ANEEL (peça 31), verificou-se ter sido atendido o disposto no mencionado normativo, exceto no que concerne ao estudo que fundamentou a repartição dos riscos dos empreendimentos em tela;

b) esse estudo foi assim descrito no art. 3º, XXI, da IN 81/2018:

“XXI - estudo contendo descrição exhaustiva de todos os elementos que compõem a matriz de repartição de riscos do empreendimento, fundamentando a alocação de cada risco mapeado para cada uma das partes envolvidas no contrato a ser firmado.”

c) o referido documento deve possuir, pelo menos, as seguintes características:



- descrição exaustiva dos elementos ensejadores de risco do empreendimento; e
- distribuição fundamentada das consequências advindas da concretização dos riscos descritos. Os efeitos danosos serão arcados por apenas uma das partes ou haverá compartilhamento entre elas? Em que proporção?

d) indagada sobre a ausência desse estudo (peça 40, p. 2), a Aneel respondeu que (peça 55, p. 4):
“os riscos do negócio estão claramente delimitados no clausulado contratual para cada lote a ser licitado, conforme minutas de contratos de concessão encaminhadas, evidenciando, da forma mais direta e objetiva possível, quais são os riscos assumidos exclusivamente pela Transmissora e aqueles compartilhados com a União”;

e) a Cláusula Décima Sétima - Riscos do Negócio da minuta contratual lista os riscos peculiares a cada lote e as respectivas responsabilidades. Também a Cláusula Décima Oitava - Caso Fortuito ou Força Maior trata desse assunto. No entanto, o estudo em tela, que deve ser realizado previamente, não se confunde com essas cláusulas contratuais. Até porque essas últimas deveriam ter sido elaboradas com base nesse estudo;

f) diante do exposto, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, cabe dar ciência à Aneel de que o não encaminhamento ao TCU de *“estudo contendo descrição exaustiva de todos os elementos que compõem a matriz de repartição de riscos do empreendimento, fundamentando a alocação de cada risco mapeado para cada uma das partes envolvidas no contrato a ser firmado”* infringiu o disposto no art. 3º, XXI, da IN 81/2018. Por via de consequência, devem ser adotadas providências internas que previnam a ocorrência dessa falha em futuros leilões de transmissão;

g) a minuta do edital do Leilão Aneel 1/2020 foi submetida à Consulta Pública 46/2019, tendo sido recebidas quinhentas sugestões. Essas contribuições foram examinadas pela Aneel no item III.1 e nos Anexos 1 e 2 da Nota Técnica 28/2020-SEL-SCT/ANEEL, de 31/7/2020 (peça 46);

h) cabe transcrever o seguinte trecho da análise das contribuições relacionadas ao Lote 5, que dizem respeito à opção de licitar as novas instalações da Subestação Porto Alegre 4, ao invés de autorizar o reforço das instalações da concessionária atual:

“23. Destacam-se ainda as contribuições relativas à licitação da revitalização completa da Subestação 230/13,8 kV Porto Alegre 4, atualmente integrante do Contrato de Concessão do Serviço Público de Transmissão de Energia Elétrica nº 55/2001, titularizado pela Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica – CEEE-GT. A revitalização compreenderá a substituição da subestação aérea convencional e a transformação da existente por nova subestação compacta e isolada a SF6, com novas unidades de transformação de maior capacidade, e a implantação futura de novo setor de 69 kV.

24. Quanto ao ponto, registra-se que a licitação do empreendimento encontra fundamento no Despacho SPE/MME nº 4/2020, de 16 de março de 2020, o qual se encontra vigente, haja vista que não lhe foi atribuído o efeito suspensivo requerido em recurso administrativo interposto pela CEEE-GT.

25. Observa-se que, nos termos do art. 175 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88, a regra geral é licitar e não há o alegado direito da Recorrente de realizar a obra, mediante simples autorização. Nota-se que, como bem apontado pela ANEEL ao MME, mediante o Ofício nº 6/2020/SCT/ANEEL, de 8 de janeiro de 2020, a revitalização pretendida pelo Planejamento apresenta características técnicas e econômico e financeiras que viabilizam realizar a licitação.

26. Por oportuno, observa-se que a situação fundiária da Subestação 230/13,8 kV Porto Alegre 4 não se encontra regularizada (a SCT obteve informação de que o terreno se encontra registrado em nome da Prefeitura Municipal de Porto Alegre). Assim, não será responsabilidade da nova concessionária suportar os eventuais custos necessários para transferência do terreno.

27. Da mesma maneira, entende-se que não caberá à nova concessionária indenizar a CEEE-GT os equipamentos existentes ainda não depreciados ou amortizados que serão desativados, haja vista que se considera mais adequado que tal indenização seja realizada mediante simples reequilíbrio econômico e financeiro do Contrato de Concessão nº 55/2001 (que permanecerá vigente).



28. Quanto ao alegado impacto do Lote na implantação da nova Linha de Transmissão 230 kV Porto Alegre Sul – SE Porto Alegre 4 C1/C2, em circuito duplo, informa-se que tal Linha não mais integrará o Leilão nº 1/2020- ANEEL, haja vista o Ofício nº 52/2020-SPE-MME, de 2020”;

i) a agência apresentou a seguinte relação dos assuntos tratados nas principais sugestões aceitas, total ou parcialmente:

- adequações textuais;
- esclarecimentos ou complementações de informações técnicas específicas de cada lote;
- possibilidade de protocolo eletrônico dos documentos de habilitação;
- aprimoramento das condições de antecipação da entrada em operação comercial, que constam da Cláusula Sexta das minutas de contrato de concessão, quanto aos acessos das distribuidoras às novas subestações ou aos novos pátios, indicando que a transmissora deve informar a posição geográfica dos pórticos de acesso para aquelas empresas, como condição para que possam ser considerados os prazos informados por elas;
- previsão na minuta de contrato de concessão da necessidade de cumprir o prazo de 90 dias para celebrar o CCT, em atendimento ao disposto na Resolução Normativa 67/2004;
- alteração do texto do Anexo 2 referente ao seccionamento de linhas de transmissão que não possuam OPGW instalado. Em caso de inviabilidade técnica, a transmissora deverá apresentar as justificativas, a solução alternativa e a anuência da proprietária da linha de transmissão;
- flexibilização dos critérios utilizados para escolher os reatores, de modo a aceitar bancos monofásicos alternativamente a equipamentos trifásicos;
- alterações nos quantitativos de equipamentos e módulos de conexão;
- mudanças dos limites de capacidade de corrente de linhas e equipamentos das subestações;
- aperfeiçoamento das descrições dos sobressalentes que devem ser transferidos;
- manutenção no escopo do lote 6 dos seccionamentos das linhas em 138 kV Canoas 3 – Cachoeirinha 1 e Taquara – Cachoeirinha 1 na nova SE Cachoeirinha 3, visto que são linhas classificadas como Demais Instalações de Transmissão – DIT;
- ajuste no escopo do lote 9, retirando-se o remanejamento de reator da SE Dourados (LT 230 kV Guaíra – Dourados C1) para a SE Anastácio;
- ajustes de escopo das instalações existentes em regime de designação à Amazonas-GT no Lote 11; e
- ajuste no prazo fixado para a passagem do controle das instalações do Lote 5, referente à Subestação Porto Alegre 4, para a nova transmissora de 6 meses para “até 12 meses”;

j) cumpre registrar uma boa prática anunciada pela Aneel, em resposta à Contribuição 20 da 2ª Fase da Consulta 46/2019, no sentido de possibilitar visitas às instalações durante o prazo da consulta pública, não apenas após a publicação do edital (item 1.9 da minuta do Edital), o que poderá ensejar a apresentação de contribuições ainda mais valiosas para o aprimoramento dos certames, conforme informado pela agência (peça 46, p. 178 e 179):

“Nos próximos leilões será disponibilizado na abertura da Consulta Pública aviso com os contatos para agendamentos de visitas técnicas às instalações existentes que possuam interface com os empreendimentos a serem licitados”;

k) com fulcro no acima exposto, conclui-se que, no geral, houve o tratamento adequado das questões levantadas na consulta pública. No entanto, observou-se que não foi prevista a manifestação do MME ou de outros entes da União vinculados ao planejamento do setor elétrico, tais como a EPE e o ONS, sobre as questões levantadas e as alterações sugeridas pelos participantes que estejam fora da esfera de competência da Aneel;

l) no caso da Consulta Pública 46/2019, algumas contribuições, como, por exemplo, aquelas relativas às alegadas falhas nos Relatórios R2, R3, R4 e R5 e instalação inadequada do objeto do certame, foram tidas como prejudicadas pela Aneel. A agência fundamentou sua posição no entendimento de que os itens questionados foram definidos pelo MME;

m) assim sendo, entende-se que deve ser institucionalizado um mecanismo que possibilite a



manifestação desses outros entes acerca das contribuições sob exame, os quais examinarão a conveniência e a oportunidade de se pronunciar, sopesando a existência de riscos relevantes. Esse procedimento poderia ajudar a mitigar uma série de riscos, tais como:

- precificação a maior pelo licitante de sua proposta, em razão de uma incerteza ou falha não esclarecida ou corrigida;

- assimetria no acesso às informações pelos licitantes;

- impugnações ao edital; e

- judicialização;

n) a Lei 8.666/1993, de aplicação subsidiária à Lei 8.987/1995, exige que, sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a R\$ 150 milhões, o processo licitatório será iniciado obrigatoriamente por uma audiência pública organizada pela autoridade responsável, à qual todos os interessados terão acesso, podendo obter todas as informações pertinentes e se manifestarem (arts. 39 e 23, I, alínea “c”);

o) a IN 81/2018 exige a manifestação do órgão gestor acerca das questões suscitadas durante a audiência pública (art. 3º, XX), **in verbis**:

“XX - relatório com manifestação do órgão gestor acerca das questões suscitadas durante a audiência pública sobre os estudos de viabilidade, caso ocorram, e sobre a minuta do instrumento convocatório e anexos”;

p) tendo em vista que as consultas e as audiências públicas se destinam a aprimorar o objeto, a documentação e os procedimentos das licitações, o interesse público primário exige a manifestação da agência e dos demais entes competentes do Poder Concedente. Desse modo, é importante que a Aneel, em conjunto com o MME, a EPE e o ONS, adote medidas com o intuito de cumprir o disposto nos arts. 39 da Lei 8.666/1993 e 3º, XX, da IN 81/2018;

q) assim sendo, com fundamento nos arts. 250, III, do Regimento Interno do TCU e 11 da Resolução-TCU 315/2020, cabe recomendar à Aneel que consulte o MME, a EPE e o ONS, quando cabível, para que adotem, de forma conjunta, medidas com o objetivo de possibilitar o esclarecimento de dúvidas e o aproveitamento de contribuições encaminhadas no âmbito das consultas e audiências públicas que antecedem os leilões de transmissão de energia elétrica; e

r) o cumprimento dessa recomendação poderá ser verificado quando da análise do próximo leilão de transmissão. Desse modo, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, deve constar na ata da sessão em que estes autos forem apreciados comunicação do relator ao colegiado no sentido de que não se impõe o monitoramento da referida deliberação.

30. Em seguida, a unidade técnica analisou os aspectos econômicos e financeiros das licitações sob comento, tendo salientado que:

a) a Receita Anual Permitida (RAP) é a *“receita anual a que a Transmissora terá direito pela prestação de serviço público de transmissão aos usuários, a partir da entrada em operação comercial das instalações de transmissão”* (Apêndice “A” - Glossário, item XXXII, da minuta do Edital do Leilão 1/2020-ANEEL – peça 49). Logo, consoante disposto no item 5.2 dessa minuta, a transmissora terá direito à RAP somente após a disponibilização das instalações de transmissão para operação comercial.

b) a RAP é utilizada como critério para o julgamento das propostas ofertadas pelos licitantes, além de ser utilizada para estabelecer o limite máximo de aceitabilidade das propostas (RAP máxima calculada pela Aneel para cada um dos lotes);

c) em consonância com o disposto na minuta do edital:

“3.5. A PROPONENTE que apresentar, para cada LOTE, a menor proposta de RECEITA ANUAL PERMITIDA pela prestação do serviço público de transmissão terá expectativa de direito a celebrar o correspondente CONTRATO DE CONCESSÃO.

(...)

9.4. Observado o procedimento estabelecido no item B desta Sessão (Instruções Sobre a Sessão Pública do Leilão), será declarada vencedora do LEILÃO a PROPONENTE que ofertar o menor

valor de *RECEITA ANUAL PERMITIDA*, em reais por ano (R\$/ano), pela contratação da concessão para prestação de *SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSMISSÃO* e implantação das *INSTALAÇÕES DE TRANSMISSÃO* de cada um dos *LOTES*”;

d) todos os licitantes interessados devem ofertar uma RAP para cada lote, sendo que os vencedores, antes da assinatura do contrato, devem apresentar orçamentos simplificados das linhas de transmissão e das subestações, que vão constituir o Anexo IV da minuta do contrato, conforme se observa no seguinte trecho da minuta do edital (peça 49):

“14.2.1. A *PROPONENTE* vencedora de cada *LOTE* deverá apresentar à ANEEL, no prazo indicado no *CRONOGRAMA*, o orçamento e o cronograma de construção das *INSTALAÇÕES DE TRANSMISSÃO* de cada *LOTE*, conforme os modelos do Apêndice E (Tabelas A e B) e Anexos 2-1 a 2- deste Edital. O orçamento e o cronograma deverão ser separados por subestação e Linha de Transmissão integrante de cada *LOTE*.

14.2.2. Os orçamentos apresentados consistem, única e exclusivamente, em referência utilizada pela *TRANSMISSORA* para apresentação dos valores necessários à completa implantação das *INSTALAÇÕES DE TRANSMISSÃO*. Não representam, nem poderão representar, garantia como base de remuneração do capital ou ganho de qualquer espécie. Ademais, não servirão, em qualquer circunstância, como parâmetro para pleitos relacionados à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do *CONTRATO DE CONCESSÃO* e não serão utilizados para efeito de aplicação das taxas de depreciação, nem para fins de indenização, na hipótese de reversão da concessão.

(...)

17. *CRONOGRAMA DO LEILÃO*

Prazo final para entregar na ANEEL o cronograma e o orçamento de construção das Instalações de Transmissão 01/03/2021.”

d) a metodologia de cálculo do “preço teto” da RAP, prevista nos Procedimentos de Regulação Tarifária (PRORET) da Aneel, Módulo 9 (Concessionárias de Transmissão), Submódulo 9.8 (Metodologia de cálculo de preço teto da Receita Anual Permitida-RAP dos leilões de concessão de transmissão de energia elétrica), se baseia no custo médio ponderado de capital – WACC (sigla em inglês) real. Desconta-se, com fulcro em uma taxa interna de retorno real, o fluxo de caixa de cada empreendimento, composto pelo conjunto de desembolsos e recebimentos previstos para ocorrer durante os 30 anos da concessão. São utilizados valores reais, atualizados pelo IPCA. Dessa forma, o valor presente desse fluxo no ano 0 (data da celebração do contrato) fica igual a zero;

e) os principais parâmetros dessa metodologia estão fixados no item 5.7 da minuta do edital (peça 49), sendo que as RAP máximas para cada lote foram descritas no item 9.3 dessa minuta, como se observa a seguir:

“5.7. Na definição da *RECEITA ANUAL PERMITIDA* máxima para cada *LOTE* deste *LEILÃO*, foram utilizados os parâmetros da Tabela 4, os quais constituirão a base para a Revisão de Receita Periódica prevista nos *CONTRATOS DE CONCESSÃO*:

(...)

9.3. A Tabela 6 a seguir apresenta a *RECEITA ANUAL PERMITIDA* máxima para cada *LOTE* integrante do *LEILÃO*.”

f) esses parâmetros também constam das minutas contratuais (Anexo V - Metodologia e Parâmetros das Revisões Tarifárias Periódicas da *RECEITA ANUAL PERMITIDA*);

g) a fim de ilustrar a aplicação da metodologia de cálculo da RAP máxima adotada pela Aneel, vai-se expor resumidamente a sistemática relativa ao Lote 5. Conforme consta do item 9.3 da minuta do edital (peça 49), a RAP máxima para esse lote era inicialmente de R\$ 40,4 milhões, em valores reais (atualizados pelo IPCA), tendo passado para R\$ 36,8 milhões após os questionamentos do TCU;

h) a Aneel expôs esse cálculo na pasta de trabalho do Excel “Lote_05_RAP_Leilão_01_2020.xlsm” (encaminhada ao TCU em anexo ao Ofício 37/2020-SEL-SCT/ANEEL, de 6/8/2020 – peça 30 – item não digitalizável), a qual contém uma série de planilhas com os dados, parâmetros e fórmulas utilizados. Nas Planilhas “WACC-PARÂMETROS”, “RAP” e

“Ficha Resumo”, foram discriminados os parâmetros utilizados no cálculo da WACC, que atingiu 6,03 % a.a. (item 3.a.vi do Submódulo 9.8 do PRORET – peça 58) e foi a taxa interna de retorno real empregada para descontar o fluxo de caixa do empreendimento;

i) na Planilha “RAP”, foi explicitado o fluxo de caixa referente ao prazo de trinta anos de vigência da concessão, que foi descontado à mencionada taxa de 6,03 % a.a. Cabe destacar que, nos primeiros cinco anos da concessão, o fluxo de caixa anual é negativo para a transmissora, estando previsto que a concessionária desembolsará R\$ 289,6 milhões, em cinco parcelas anuais de R\$ 57,9 milhões, para construir as novas instalações. Nos 25 anos subsequentes, do início da operação comercial do empreendimento até o final da concessão, o fluxo de caixa anual se torna positivo para a transmissora, que receberá R\$ 1,01 bilhão, divididos em 25 parcelas anuais iguais de R\$ 40,4 milhões. Note-se que esse último valor corresponde à RAP máxima e foi calculado de forma a zerar o valor presente no Ano 0 desse fluxo de caixa;

j) visando obter o Resultado Líquido Anual, são deduzidos da RAP os seguintes valores:

- Encargos Setoriais, que equivalem a 1,4% da receita anual permitida e perfazem um total de R\$ 14,1 milhões em 25 anos;

- O&M (despesas com operação e manutenção), estimado pela Aneel em 1,96% do investimento, equivalentes a R\$ 113,6 milhões; e

- Impostos e Tributos, correspondentes a 34% da Receita Líquida, cujo valor é calculado da seguinte forma: RAP - Encargos Setoriais - Despesas Operacionais (incluindo a Depreciação). Estima-se que o valor dessa rubrica atingirá R\$ 247,2 milhões;

k) em seguida, o Resultado Líquido Anual é somado à Depreciação, que havia sido incluída nas Despesas Operacionais, sem que tivesse havido uma efetiva saída do caixa, resultando no Fluxo de Caixa Operacional Livre Anual;

l) além da RAP máxima calculada para remunerar a construção, a operação e a manutenção das novas instalações de transmissão do Lote 5, a concessionária fará jus, entre os anos 1 e 5, a uma RAP máxima adicional de R\$ 37,4 milhões, dividida em cinco parcelas anuais iguais de R\$ 7,4 milhões. Essa segunda receita é a contrapartida pela operação e manutenção dos equipamentos existentes atualmente, os quais serão desativados quando os novos entrarem em operação. O valor dessa segunda receita máxima foi fixado no contrato de concessão atual, celebrado com a CEEE-GT, que terá o seu escopo reduzido unilateralmente pela Aneel; e

m) essa metodologia, que foi utilizada no cálculo das RAP máximas de todos os lotes do Leilão Aneel 1/2020, antes e após os questionamentos da equipe de acompanhamento do TCU, está em consonância com os parâmetros contidos no submódulo 9.8 do PRORET.

31. No que concerne aos investimentos e ao sistema de orçamentação utilizado pela Aneel, a unidade técnica frisou que:

a) com base na seleção de itens e empreendimentos que representavam pelo menos 75% (Curva ABC) de cada lote (peça 59, p. 1 a 5), a equipe de acompanhamento definiu o que deveria ser avaliado nas planilhas de investimento de cada lote do Leilão 1/2020;

b) conforme apontado no submódulo 9.8 do PRORET, “os valores estimados para cada ativo são provenientes da base de dados de Custos de Referência da Aneel”, ou seja, do Banco de Preços (BP) da Aneel, em sua maior parte (peça 58, p. 3);

c) os custos fundiários definidos no Relatório R5 podem ser utilizados, em caráter excepcional, em lugar dos valores constantes do BP da Aneel, consoante disposto no art. 1º, § 2º, da Resolução Homologatória 2.514/2019 da Aneel (peça 60, p. 2);

d) a equipe de acompanhamento detectou algumas falhas nas planilhas de investimentos apresentadas pela Aneel (peça 59, p. 7 a 28). Diante disso, foi encaminhado para a agência o Ofício de Requisição 02-158/2020-TCU/SeinfraElétrica, por meio do qual foram solicitadas justificativas e informações. Em resposta, o ente regulador encaminhou o Memorando 201/2020-SEL-SCT/ANEEL, no qual analisou cada um dos questionamentos de forma individualizada (peça 54). Além disso, enviou novas planilhas contendo os cálculos que foram revistos em decorrência dos apontamentos efetuados



por esta Corte de Contas;

e) após analisar as justificativas e os esclarecimentos apresentados, a unidade técnica concluiu que a Aneel corrigiu as falhas apontadas nas planilhas e justificou satisfatoriamente as constatações da equipe de acompanhamento, exceto no que concerne às seguintes ocorrências:

- obtenção de menos de três cotações para o cálculo dos preços dos equipamentos, sem que tivesse sido apresentada uma justificativa circunstanciada, no que diz respeito aos lotes 2, 3 e 10;

- atualização por índice não específico de módulo ou equipamento, no que concerne ao Lote 5; e

- atualização de cotação de preços obtida há mais de dois anos, no caso do Lote 11;

f) em relação à primeira falha, a Aneel argumentou que, em todos os casos, foi realizada pesquisa de preços com dois ou três fornecedores, mas, em alguns casos, só foi possível utilizar uma ou duas cotações como parâmetro;

g) a agência aduziu que, no caso do Lote 5, utilizou o índice de 126,04% (acréscimo de 26,04%) para atualizar um orçamento elaborado pela CEEE-GT em dezembro de 2018. Esse índice foi obtido dividindo-se uma cotação atual da Toshiba pelo valor estimado naquele ano junto à empresa Siemens. Com base nesse índice, foram atualizados os valores relativos a diversos módulos da subestação previstos no orçamento da CEEE-GT;

h) por fim, no caso do Lote 11, foi utilizada uma cotação da empresa Prysmian obtida em março de 2018, a qual foi atualizada para maio de 2020 com base na variação do IPCA, tendo em vista que, segundo a Aneel, as estimativas de preços enviadas pelos fabricantes, *“em geral, não se alteram em períodos pequenos, de um a dois anos”*;

i) essas três falhas estão relacionadas com módulos ou equipamentos cujos valores não foram estimados com base no BP da Aneel. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que, na impossibilidade de obter referenciais de preços nos sistemas oficiais, deve ser realizada pesquisa de mercado. Ademais, deverão ser levantadas, no mínimo, três cotações, salvo quando não for possível alcançar esse quantitativo, o que deverá ser justificado. Nesse sentido, podem ser citados os Acórdãos 3.280/2011-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar, 2.531/2011-Plenário, relatado pelo Ministro José Jorge, e 1.266/2011-Plenário, relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar);

j) a estimativa de preços deve ter por base cotações obtidas junto a fornecedores, valores constantes de contratos de concessão anteriores e informações veiculadas em mídias e sítios eletrônicos especializados. Essa foi a conclusão a que chegou o TCU nos Acórdãos 2.787/2017-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Sherman, 1.604/2017-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo e 3.010/2016-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira;

k) a atualização de preços com fulcro na variação de índices gerais, como o IPCA ou IGP-M, após o transcurso de períodos muito longos, não é considerada adequada pelo TCU, como se observa, por exemplo, no Acórdão 201/2018-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler;

l) é importante ressaltar que os preços de diversos equipamentos utilizados no setor elétrico variam em função do valor do dólar ou dos preços internacionais dos minérios que compõem os materiais utilizados para fabricar esses equipamentos. Note-se que, apenas no período de janeiro a maio de 2020, que é a data de referência, a cotação da moeda americana em reais subiu mais de 30% (peça 62);

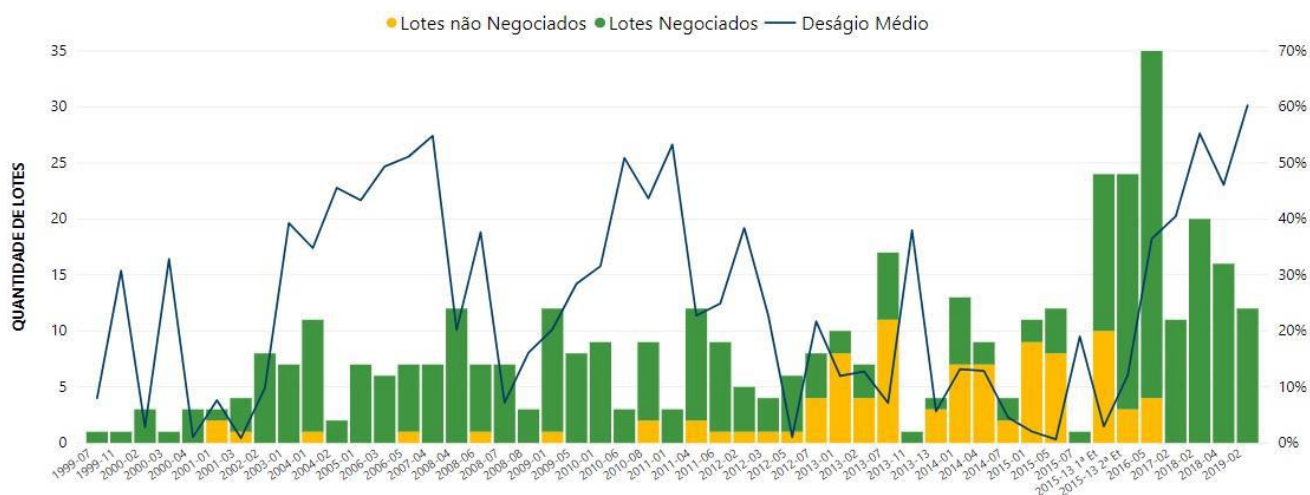
m) todas essas constatações decorrem da falta de uma pesquisa de preços de mercado ampla e atualizada quando os equipamentos não possuem previsão no BP da Aneel. Ademais, a utilização de apenas duas ou três cotações por empreendimento mostra-se deficiente, além de contrariar a jurisprudência do TCU. Poder-se-ia alegar a impossibilidade de obter um número maior de cotações, tendo em vista que o mercado de equipamentos ou de prestação de serviços de transmissão de energia elétrica é restrito ou oligopolizado. Contudo, ao ser questionada sobre dois dos equipamentos elétricos relativos ao lote 4, a Aneel informou que *“nas últimas licitações com a contratação da prestação de serviço com esse tipo de equipamento houve ampla concorrência, não caracterizando mercado oligopolizado/restrito”* (peça 54, p. 5). Informação nesse mesmo sentido foi prestada em relação a equipamentos dos lotes 7 e 8 (peça 54, p. 8);

n) se não há impedimentos para a realização de pesquisas de mercado mais amplas, deveria a Aneel, com o objetivo de tornar seu orçamento estimativo mais robusto e seguro, realizá-las. Excepcionalmente, quando isso não for possível, deverá ser apresentada justificativa circunstanciada;

o) o orçamento estimativo dos investimentos deve ser pautado pela busca do preço justo de mercado para balizar a fixação da RAP máxima de cada lote. Há riscos a serem evitados relacionados tanto a valores demasiadamente altos (superestimativa do orçamento de investimentos em comparação com os valores de mercado e a consequente definição da receita anual permitida máxima em valor acima do adequado) quanto a valores demasiadamente baixos (subestimativa do orçamento de investimentos e a consequente possibilidade de licitação deserta);

p) no caso ora sob análise, os aperfeiçoamentos promovidos pela Aneel a partir do Leilão 13/2015 conferiram maior atratividade aos empreendimentos a serem licitados, o que ensejou o aumento da competitividade e a ocorrência de deságios médios crescentes a cada licitação, conforme se observa na figura abaixo:

Figura 1: Histórico dos resultados dos Leilões de Transmissão de Energia Elétrica



Fonte: www.aneel.gov.br/resultados-de-leiloes.

q) entende-se que eventuais inadequações nos orçamentos estimativos elaborados pela Aneel devem ser absorvidas durante o leilão por meio da oferta de deságios na RAP. Desse modo, as constatações anteriormente apresentadas não são suficientes para impedir o prosseguimento do certame em tela. Todavia, num ambiente de pouca concorrência que pode vir a se configurar, eventuais sobrepreços nos referidos orçamentos podem gerar RAP inadequadas, fundamentadas em preços sem aderência aos de mercado. Assim, visando que a Aneel adote providências internas que previnam a repetição das falhas constatadas nestes autos, cabe, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à agência reguladora das seguintes deficiências que foram identificadas:

- realização de pesquisas de mercado deficientes (com poucos fornecedores ou desatualizadas), com a obtenção de menos de três cotações e sem a apresentação de justificativa circunstanciada para o fato (lotes 2, 3, 5, 10 e 11), o que, além de possibilitar o estabelecimento de RAP inadequadas nos contratos de concessão, vai de encontro à jurisprudência do TCU; e

- atualização de cotação obtida há mais de dois anos, com base na variação de um índice geral (IPCA), o que, especialmente no caso do setor elétrico, pode distorcer as condições vigentes à época da elaboração dessa cotação, além de contrariar a jurisprudência do TCU.

32. No que concerne aos prazos de vigência dos contratos em tela, a SeinfraElétrica frisou que:

a) em atendimento à determinação constante do item 9.2.1 do Acórdão 2.637/2019-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, a Aneel informou que encaminharia “*estudo específico para determinar os prazos a serem adotados para os empreendimentos de transmissão a serem licitados*”

em conjunto com a documentação relativa ao primeiro leilão de 2021 (peça 51, p. 1 e 2);

b) após ser questionada por meio dos Ofícios de Requisição 1 (peça 40, p. 2) e 3-158/2020-TCU/SeinfraElétrica (peça 45, p. 1), a Aneel encaminhou os parâmetros e os cálculos utilizados para definir os prazos do Leilão 1/2020, por meio do Memorando 201/2020-SEL-SCT/Aneel (peça 54, p. 13 e 14). Foram considerados a tensão e a extensão da linha de transmissão, o grau de complexidade do empreendimento (questões socioambientais, fundiárias, tecnologia empregada, travessias etc.) e o tempo estimado para a obtenção das licenças ambientais e para a construção da obra; e

c) as informações apresentadas parecem um bom esboço da metodologia mais completa e detalhada que deve ser encaminhada junto com a documentação do próximo leilão, momento no qual poderá ser realizado um exame mais detalhado deste tema. Para esse leilão, considera-se que os dados encaminhados são suficientes para definir de forma minimamente objetiva os prazos estipulados para todos os lotes do Leilão 1/2020. Além disso, tais prazos podem ser considerados razoáveis.

33. Quanto aos lotes com ativos relacionados a concessões anteriores, a unidade técnica destacou que:

a) os lotes 5 e 11 abrangem parcialmente instalações já existentes relacionadas a contratos de concessão anteriores, de forma que as licitantes vencedoras deste certame deverão operar e manter tais instalações até que, em alguns casos, novas sejam construídas e as substituam;

b) o Lote 5 engloba a revitalização completa da Subestação Porto Alegre 4, atualmente sob a égide do Contrato de Concessão 55/2001, celebrado com a Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica do Estado do Rio Grande do Sul (CEEE-GT). Por sua vez, o Lote 11 incorpora empreendimentos atualmente geridos pela Amazonas Geração e Transmissão de Energia (Amazonas-GT ou AmGT), em regime de designação, nos termos da Portaria-MME 706/2016, tendo em vista a decisão da empresa de não prorrogar o Contrato de Concessão 20/2001 (peça 46, p. 12 e 13);

c) a materialidade dos ativos relacionados a concessões anteriores que constituem uma parcela do Lote 5 é baixa. As instalações existentes já foram quase totalmente depreciadas ou amortizadas e são obsoletas. Esses ativos serão retirados unilateralmente pela Aneel do mencionado Contrato de Concessão 55/2001, uma vez que, no item 24 da Nota Técnica 728/2019-SCT/ANEEL, de 29/10/2019 (peça 64), foi asseverada a *“necessidade de substituição e modernização de praticamente toda a SE PAL4”*. A indenização não será feita no âmbito do novo contrato de concessão, mas por meio do reequilíbrio econômico-financeiro da avença atual, conforme disposto no item V da Decisão da Diretoria da Aneel, de 6/8/2020, que aprovou a minuta do Edital do Leilão 1/2020 (peça 50). Nesse sentido, foi elaborada a minuta do Quarto Termo Aditivo, a ser celebrado com a CEEE-GT (peça 53, p. 62 a 68);

d) segundo a Aneel (peça 64, p. 6), a Subestação Porto Alegre 4 representa cerca de 1,5% da RAP da CEEE-GT vinculada ao Contrato de Concessão 55/2001. De acordo com a Nota Técnica 544/2020 – SCT-SGT/ANEEL, a redução dessa receita atingiria R\$ 10.280.112,29 (dez milhões duzentos e oitenta mil cento e doze reais e vinte e nove centavos);

e) a materialidade dos ativos relacionados a concessões anteriores que constituem uma parcela do Lote 11 é mais expressiva. O valor das instalações ainda não depreciadas nem amortizadas foi quantificado em R\$ 257,02 milhões, em valores de maio de 2020, e será indenizado para a Amazonas-GT no âmbito do novo contrato de concessão, conforme estabelecido no item 4.25 da minuta do Edital (peça 49, p. 17); e

f) a CEEE-GT não concordou com o entendimento da Aneel e do MME no sentido de que as instalações objeto do Lote 5 deveriam ser licitadas, defendendo que elas deveriam ser executadas por meio de reforço a ser autorizado no âmbito do seu contrato atual de concessão. Por sua vez, em relação ao Lote 11, não houve controvérsia entre a Aneel e a Amazonas-GT, uma vez que essa transmissora optou por não prorrogar seu contrato e anuiu com o valor da indenização das instalações existentes estipulado pela agência.

34. Em seguida, a unidade técnica descreveu de forma mais detalhada os Lotes 5 e 11, tendo



salientado que:

- No que concerne ao Lote 5

a) é composto pelas seguintes instalações, localizadas no Estado do Rio Grande do Sul (item 3.2.5 da minuta do Edital – peça 49): SE 230/13,8 kV Porto Alegre 4 - revitalização completa da subestação, com substituição dos módulos de conexão e barramentos em 230kV e 13,8 kV e novas unidades de transformação 230/13,8kV;

b) as novas instalações devem entrar em operação comercial até 31/3/2026, 60 meses após a celebração do contrato (item 4.12 da minuta do Edital – peça 49). A partir dessa data, a transmissora passará a receber a RAP ofertada, que deverá ser menor ou igual à RAP máxima estimada pela Aneel (R\$ 36,78 milhões);

c) a Cláusula Sexta da minuta do contrato (peça 31) autoriza a antecipação do início dessa operação comercial, que pode ser vantajosa para a concessionária, uma vez que acarretaria a antecipação do início do recebimento da RAP;

d) foi previsto um prazo de transição de até doze meses para a transferência das instalações existentes para a transmissora que vencer o certame, a qual, após esse período, deverá “*assumir integralmente o serviço prestado e as instalações em operação comercial referentes a SE 230/13,8 kV Porto Alegre 4*” (item 4.13 da Minuta do Edital – peça 49);

e) durante esse período de transição, a nova transmissora deverá pagar à CEEE-GT os custos de administração, operação e manutenção (O&M) no valor anual de R\$ 7.482.697,08 (sete milhões quatrocentos e oitenta e dois mil seiscentos e noventa e sete reais e oito centavos), devendo a primeira parcela ser quitada trinta dias após a assinatura do contrato de concessão (item 4.26 da minuta do Edital – peça 49);

f) após o período de transição e até o início da operação comercial das novas instalações, a licitante vencedora receberá anualmente o referido valor multiplicado pelo percentual de deságio oferecido, com o intuito de cobrir os custos de O&M. Nesse sentido, a Cláusula Sétima, Décima Sexta Subcláusula, da minuta do contrato estabeleceu que (peça 31):

“*A partir da celebração do contrato de concessão, a TRANSMISSORA terá o direito a receber 18,50% [20,34% após as alterações das planilhas de investimento/RAP] da RECEITA ANUAL PERMITIDA (RAP) do caput desta Cláusula Sétima, para a operação e manutenção das instalações existentes na SE Porto Alegre 4 até a entrada em OPERAÇÃO COMERCIAL das novas instalações*”;

g) a CEEE-GT pleiteou que a construção das novas instalações da Subestação Porto Alegre 4 fosse autorizada, por meio da celebração de um termo aditivo ao seu contrato de concessão. Contudo, a área técnica da Aneel se manifestou pelo indeferimento dessa proposta, por meio da Nota Técnica 728/2019-SCT/ANEEL, que foi elaborada com o intuito de:

“*avaliar a possibilidade de licitação da substituição dos equipamentos e módulos de manobra da Subestação Porto Alegre 04 sob responsabilidade da Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica, empreendimento indicado como reforço no Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica 2018 – POTEE 2018.*”

h) nesse documento, a agência destacou que:

“*12. Por meio do Auto de Infração nº 0008/2019-SFE (sic nº 48534.001171/2019-00), a Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade – SFE decidiu aplicar penalidade de multa à CEEE-GT por descumprir os prazos estabelecidos nos atos de outorga de concessões, permissões ou autorizações de implantação de instalações de produção, transmissão ou distribuição de energia elétrica, em decorrência do processo de fiscalização dos empreendimentos sob responsabilidade da CEEE-GT (sic nº 48500.003222/2018-15). O Anexo I relaciona as obras autorizadas à CEEE-GT com atrasos variando de 134 a 2448 dias no cronograma autorizado.*

13. Em 20 de setembro de 2019, a CEEE-GT protocolou o Ofício 055/2019-GP (sic nº 48513.026877/2019-00) por meio do qual solicita celeridade nas autorizações dos reforços indicados na SE Porto Alegre 4, na SE Porto Alegre 9 e na SE Porto Alegre 10. A justificativa é que estas subestações são “*estratégicas e prioritárias para o suprimento de energia elétrica para a região*

metropolitana e a cidade de Porto Alegre” e “além de atualmente não atenderem o critério N-1 (não possuem redundância), são instalações consideradas pelo Operador Nacional do Sistema (ONS) e pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) em final de vida útil.

(...)

15. Este empreendimento foi indicado pelo MME como reforço pelo POTEE 2018 e, de acordo com as informações encaminhadas pelas CEEE-GT, será necessário um prazo de 58 meses para sua implantação e um investimento em torno de R\$ 250 Milhões, que extrapola o montante de investimento normalmente autorizado como reforço pela Agência. [Em 2018 foram autorizados 61 empreendimentos de grande porte totalizando aproximadamente R\$ 200 milhões de RAP, representando empreendimentos com investimento médio da ordem de R\$ 21 Milhões por empreendimento (usando a relação RAP/Investimento de 15%). Esse valor médio de investimento corresponde a 9% do valor de investimento estimado para as obras na SE Porto Alegre 4.] Essa grandeza de investimento bem como esse prazo para implantação do empreendimento, são típicos de novos empreendimentos de transmissão a serem implantados via processo de licitação.

16. Adicionalmente, o Banco de Preços de Referência da ANEEL não contempla equipamentos em módulos compactos e abrigados, sejam equipamentos, materiais ou serviços. Assim, de acordo com o Submódulo 9.7 do PRORET, a parcela adicional de RAP deste reforço seria calculada com base no investimento apresentado pela Transmissora e/ou calculada a partir de valores obtidos por meio de consulta a fabricantes e fornecedores, realizados em aquisições anteriores e cotações, se possíveis. Estas últimas apresentam-se particularmente difíceis, tendo em vista a natureza específica do projeto. Dada a ausência de informações sobre tais instalações, nos termos do Proret, tais custos poderão ser fiscalizados e revistos após a entrada em operação comercial do empreendimento. No entanto, esse fato pode onerar a Rede Básica além do necessário pela implantação da obra em função da assimetria de informação e da falta de incentivo para a eficiência nos custos de implantação.

17. Atualmente, a CEEE-GT apresenta um histórico de atrasos na entrega de obras autorizadas e concedidas no prazo estipulado, como pode ser observado nos autos do processo 48500.003222/201815, que tratou da fiscalização das obras em implantação pela Transmissora. Portanto, como se trata de uma obra de grande porte e investimento, no caso de autorização para a CEEE-GT, há risco considerável de atraso ou não entrega desse empreendimento, o que pode comprometer o atendimento à cidade de Porto Alegre dentro do horizonte previsto pelo planejamento.

18. Também é importante observar que a Lei 15.298, sancionada em 4 de julho de 2019, autorizou o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul a promover as medidas para a desestatização da CEEE-GT. Estima-se que o processo de desestatização, com a consequente transferência de controle societário, irá demandar, no mínimo, um ano para sua conclusão, podendo resultar em atrasos no cronograma de implantação das obras na SE PAL4, uma vez que é razoável esperar que o novo controlador realize revisão de projetos em andamento e solicite reavaliação de prazos para viabilizar a implantação do empreendimento. Assim, ainda que o processo de desestatização ocorra de forma célere, os riscos associados ao atraso na implantação do empreendimento permanecem.

19. Sobre a execução de reforços em instalações existentes, depreende-se da Sexta Subcláusula da Cláusula Quarta do Contrato de Concessão nº 055/2001 que as implantações de reforços em instalações objeto do Contrato são obrigações e não prerrogativas contratuais da Transmissora, em atendimento às necessidades sistêmicas, e, portanto, não podem ser tratados como direito das Transmissoras.

20. Dessa forma, foi identificada a necessidade de se avaliar a possibilidade de licitar esse empreendimento, que apresenta um montante de investimento compatível com o de implantação de novas instalações desse porte, de forma a permitir a contratação dessa obra com concorrência, visando à modicidade tarifária e à implantação do empreendimento por concessionário com maior capacidade de execução de obras. Essa reflexão é importante, inclusive, para que esse caso sirva como precedente para as outras obras de grande porte, como o **retrofit** de subestações.

21. Mais um ponto a se destacar refere-se à capacidade de financiamento das empresas para instalações desse porte incomum em processo de autorização, tendo em vista a elevada monta demandada, o que pode resultar também em atrasos pela demora na mobilização de recursos financeiros, com repercussão direta no cronograma de implantação.

22. Outro fato que colabora com avaliação da outorga desse empreendimento por licitação é que, apesar de haver solicitado celeridade na autorização dos reforços nas subestações de Porto Alegre, no Ofício 055/2019-GP, a CEEE-GT informa que o prazo de implantação do reforço na SE PAL4 é de 58 meses. Este prazo possibilita que esta obra seja inserida no próximo cronograma de licitação de transmissão da Agência e que seja outorgada com prazo semelhante, mas com incentivos previstos em contrato de concessão para antecipação da entrada em operação comercial.

23. Em relação à legislação e à regulamentação vigente sobre o assunto, o art. 65 da Lei 8.666/1993 prevê a redução unilateral dos contratos administrativos em até 25% do valor inicial, com as devidas justificativas e reestabelecendo-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

24. Assim, entendemos que a necessidade de substituição e modernização de praticamente toda a SE PAL4, bem como as dificuldades para a autorização deste reforço apontadas nesta Nota Técnica, justificariam a redução do Contrato de Concessão 55/2001 com a retirada da parte do objeto do contrato referente a SE Porto Alegre 4. Em termos de receita vigente, esta subestação representa cerca de 1,5% da Receita Anual Permitida – RAP ativa da CEEE-GT vinculada ao Contrato de Concessão 55/2001.

25. O equilíbrio econômico-financeiro do contrato pode ser garantido a partir da indenização, pelo novo concessionário, dos investimentos ainda não amortizados nesta instalação e pela revisão, se necessária, dos custos de operação e manutenção da transmissora.

26. Com isso, entendemos ser viável a licitação da subestação Porto Alegre 4, sem prejuízo algum para a transmissora existente, nos termos da Lei 9.074/1995 e do Decreto 2.655/1998, com as correspondentes substituições e modernizações, cabendo ao novo concessionário a ser constituído operar e manter as mesmas pelo período da nova concessão, com o intuito de garantir a prestação do serviço adequado conforme art. 6º da Lei 8.987/1995, além de outros benefícios como:

- a. A definição da melhor forma e valor de implantação do empreendimento pelo mercado, de forma economicamente mais vantajosa para os consumidores que arcarão com os custos associados;
- b. A concessão da obra para empresa com maior chance de captação de recursos em mercado em função do elevado investimento demandado;
- c. A contribuição com a modicidade tarifária; e
- d. A possibilidade de se propor soluções alternativas, desde que tecnicamente equivalentes ou superiores, com ganhos para o ambiente de negócios e para os usuários do sistema.

27. O processo de transferência das instalações poderá ser tratado no edital do leilão de transmissão, indicando período de transição para a transferência das instalações existentes e operacionais e a recepção pelo novo concessionário, cabendo ao novo Agente a livre gestão do plano de obras, dentro do prazo do contrato, para modernização e substituição das instalações, mantendo-se as mesmas em operação.

(...)

29. Conforme exposto, o processo convencional de autorização para o presente caso mostra-se inadequado e, sendo assim, conclui-se pela necessidade de se avaliar a viabilidade e conveniência de se licitar a modernização e substituição dos equipamentos e módulos de manobra da Subestação Porto Alegre 04, tendo em vista que não foram identificadas restrições legais e/ou contratuais e que há ganhos advindos do processo licitatório para instalações desse porte, possibilitando a prestação de serviço público de transmissão a preços menores e em prazo adequado em relação ao processo convencional de autorização.

30. Recomenda-se encaminhar esta Nota Técnica à Procuradoria Federal junto à ANEEL, PGE, com vistas à emissão de Parecer Jurídico que suporte tal entendimento regulatório e subsidie a tomada de decisão da Diretoria Colegiada sobre a licitação da substituição dos equipamentos e

módulos de manobra da SE Porto Alegre 4, empreendimento indicado como reforço no Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica 2018 – POTEE 2018 sob responsabilidade da CEEE-GT. O Parecer Jurídico da PGE deve abordar as seguintes questões:

a. Confirmar o entendimento da SCT de que é possível realizar a redução unilateral dos Contratos de Concessão nos termos da Lei 8.666/1993;

b. Caso seja possível a redução do Contrato de Concessão, avaliar se a proposta da SCT para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato apresentada nesta Nota Técnica atende a legislação e a regulamentação vigentes;

c. Analisar se é possível realizar a licitação deste empreendimento, ao invés de autorizá-lo a CEEE-GT como indicado pelo MME, nos termos da regulamentação vigente”;

i) a Procuradoria Federal junto à Aneel, por meio do Parecer 484/2019/PFANEEL/PGF/AGU, de 25/11/2019 (peça 65), salientou que:

“42. Diante do exposto, esta Procuradoria opina pela possibilidade jurídica de redução unilateral de escopo do Contrato de Concessão 55/2001, desde que mantido o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, mediante análise a ser feita pela SCT/ANEEL, com base no artigo 9º, § 4º, da Lei 8.987/1995 e no artigo 65 da Lei 8.666/1993.

43. Além disso, manifesta-se esta Procuradoria pela competência da ANEEL para promover a licitação das obras de substituição dos equipamentos e módulos de manobra da Subestação Porto Alegre 04, eis que está sendo respeitada a competência do Ministério de Minas e Energia no que tange à necessidade de planejamento e expansão do setor de transmissão. Logo, tão logo ocorra a deliberação por parte da Diretoria da ANEEL, o Ministério de Minas e Energia deverá encaminhar para a ANEEL os relatórios de planejamento do empreendimento para subsidiarem a instrução do processo de licitação”;

j) a agência solicitou, por intermédio do Ofício 6/2020-SCT/ANEEL, de 8/1/2020 (peça 66), o pronunciamento do MME. Em resposta, o Ministério expediu o Despacho MME 4/2020, de 16/3/2020, no qual decidiu (peça 67):

“(i) anuir que a Agência Nacional de Energia Elétrica proceda à licitação da modernização e substituição de instalações na Subestação Porto Alegre 04; e

(ii) ao Departamento de Planejamento Energético que publique a planilha eletrônica com a revisão do Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica 2018 - Rede Básica e Demais Instalações de Transmissão (2ª emissão), no sítio eletrônico do Ministério de Minas e Energia - www.mme.gov.br”;

k) nesse contexto, a Diretoria da Aneel, no dia 6/8/2020, aprovou a minuta do edital em tela e decidiu, no que concerne ao Lote 5 (peça 50):

“(v) determinar que a SCT proceda a instrução do Processo nº 48500.004270/2020-37 para redução unilateral de escopo do Contrato de Concessão nº 55/2001 e o seu reequilíbrio econômico-financeiro, com oportunidade para participação e contraditório da Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica – CEEE- GT, nos termos do art. 9º, § 4º, da Lei nº 8.987/1995”;

l) durante a Segunda Fase da Consulta Pública 46/2019, a CEEE-GT informou que interpôs recurso administrativo contra o mencionado Despacho MME 4/2020 e que, caso esse recurso não seja provido, pretende ajuizar “as medidas judiciais cabíveis para impedir o Leilão da obra”;

m) também foram apresentados questionamentos a respeito dessa questão por Furnas, pela Abrate, pela Eletrobras e pela CGT Eletrosul. A Aneel analisou essas contribuições, tendo reiterado os fundamentos de sua decisão, que foram acima expostos. A agência acrescentou que (peça 46, p. 169 a 479):

“- o processo de avaliação da desvinculação da subestação 230/13,8 kV Porto Alegre 4 com a consequente análise do reequilíbrio do Contrato 55/2001 encontra-se em instrução na ANEEL e será realizado concomitantemente ao processo licitatório que se encerrará até março de 2021;

- a Transmissora assumirá a responsabilidade pela operação e manutenção a partir da celebração do contrato de concessão, devendo manter a CEEE-GT realizando a operação e a



manutenção da Subestação Porto Alegre 4 durante o período de transição, com a remuneração especificada no contrato de concessão;

- o prazo do período de transição será alterado de 6 meses para 12 meses;
- não será responsabilidade da Transmissora o custeio a título de indenização pelos equipamentos existentes. Durante o período de transição de até 12 meses, a Transmissora deverá pagar à CEEE-GT o custeio da operação, manutenção e administração da SE Porto Alegre 4, conforme disposto na Segunda Subcláusula da Cláusula Quarta do Contrato de Concessão;

- a Transmissora terá a liberdade de gestão sobre a escolha da localização da transição aéreo/subterrânea das linhas de 230kV, podendo utilizar terreno interno à subestação. Caso escolha a utilização de terreno externo deverá assumir as responsabilidades associadas; e

- por intermédio do Ofício 330/2020-SCT/ANEEL, de 08 de junho de 2020, a ANEEL solicitou autorização do MME para incluir no processo licitatório e disponibilizar para os interessados os documentos apresentados pela CEEE-GT no âmbito do Processo 48500.000290/2019-03, por intermédio da Correspondência GAB/DT-019/2019, de 23 de abril de 2019. Os documentos se referem aos estudos para revitalização completa da SE Porto Alegre 4. No Ofício 191/2020DPE/SPE/MME, de 16 de junho de 2020, o MME autorizou que a documentação apresentada pela CEEE-GT seja utilizada no processo de licitação do referido empreendimento”;

- Análise pela unidade técnica da opção por licitar o empreendimento que compõe o objeto do Lote 5

a) as novas instalações da Subestação Porto Alegre 4 não fazem parte do atual contrato de concessão celebrado com a CEEE-GT. Já as instalações existentes integram o objeto dessa concessão, mas, segundo a Aneel, grande parte delas está depreciada ou amortizada, além de estar obsoleta;

b) o valor das novas instalações, orçado em R\$ 261.252.858,37 (duzentos e sessenta e um milhões duzentos e cinquenta e dois mil oitocentos e cinquenta e oito reais e trinta e sete centavos), é muito superior ao valor residual das atualmente existentes, estimado em R\$ 10.954.101,95 (dez milhões novecentos e cinquenta e quatro mil cento e um reais e noventa e cinco centavos), que serão substituídas;

c) a Aneel não vislumbra direito subjetivo da atual concessionária de construir, mediante autorização de reforços, essas novas instalações, mas mera expectativa, cuja concretização depende de juízo do Poder Concedente, que deve privilegiar o interesse público;

d) com fulcro nas justificativas técnicas, econômicas e jurídicas apresentadas pela agência reguladora, considera-se razoável seu entendimento. Afinal, a Aneel pode, no exercício de suas competências, reduzir o objeto contratual, desde que promova o reequilíbrio econômico-financeiro da concessão;

e) a construção das novas instalações, que demanda investimento considerável, deve ser precedida por uma licitação, salvo quando, em caráter excepcional, houver evidentes vantagens econômico-financeiras na contratação direta da atual concessionária, a qual se dará por meio da autorização de reforços/melhorias. No caso vertente, tais vantagens não foram detectadas. Ao contrário, a Aneel apontou problemas e riscos que decorreriam da outorga dessa autorização;

f) a agência procurou, na modelagem do certame para o Lote 5, diminuir os riscos que serão assumidos pela nova concessionária. Nesse sentido, foi previsto um período de transição para a transferência das instalações existentes e foi estabelecido que a indenização por essas instalações não será paga no âmbito do novo contrato, mas por meio do reequilíbrio econômico-financeiro do atual contrato;

g) aduz-se que a licitação oferece a possibilidade de obter preços em consonância com os valores de mercado, o que implica dizer que será paga uma RAP com deságio maior e, por via de consequência, será observado o princípio da modicidade tarifária;

h) nada impede que a empresa CEEE-GT, caso atenda aos requisitos de participação no certame sob exame, faça sua oferta pelo Lote 5. Se ela se sagrar vencedora, poderá realizar as obras e prestar os serviços pelo preço de mercado;

i) a alteração unilateral do Contrato de Concessão 55/2001 observa os limites legais previstos no art. 65, I, alínea “b”, da Lei 8.666/1993, além de estar devidamente justificada e ser acompanhada pelo devido reequilíbrio contratual;

j) diante do acima exposto, não há que se falar em arbitrariedade da Aneel ou do MME, mas sim no exercício regular da competência discricionária do Poder Concedente de escolher a forma de contratação que melhor atenda ao interesse público;

k) não é a primeira vez que surge controvérsia acerca da definição sobre como serão contratadas obras de instalações de transmissão de energia elétrica. No âmbito deste Leilão, ainda na 1ª fase da Consulta Pública 46/2019, foram expostas divergências de entendimento entre o MME e a Aneel sobre como seriam contratados reforços estruturais para atendimento da região de Itapaci no estado de Goiás (peça 63). Naquele caso, a Aneel entendia que (peça 63, p. 2):

“o plano de obras recomendado para a Subestação [de Itapaci], com novo pátio de 138 kV e transformação 230/138 kV, possuía características de empreendimento novo, a ser, portanto, licitado, em entendimento divergente do recomendado no POTEE Ciclo 2017/2016, de dez/2017, que listava o empreendimento como “reforço” a ser autorizado à concessionária (...) Celg-GT”;

l) apesar disso, o MME por meio do Despacho 20/2019-SPE/MME (peça 16, p. 1), determinou à ANEEL que procedesse à (peça 61, p. 18):

“autorização do empreendimento como reforço a ser executado pela Celg-GT, concessionária responsável pela Subestação Itapaci, dado o caráter emergencial das obras, associado ao fato de que o novo setor de 138 kV será constituído a partir da transferência do 3º Banco de Autotransformadores da subestação Anhanguera, que já é de responsabilidade da concessionária”;

m) o MME apresentou justificativas detalhadas sobre o assunto, por meio do Ofício 117/2020/SE-MME (peças 8 a 22), que foi encaminhado ao TCU em resposta ao Ofício 54/2020-TCU/SeinfraElétrica (peça 5);

n) a controvérsia relativa às obras da Subestação de Itapaci não foi inserida no escopo do presente trabalho porque, no momento da entrega da documentação pela Aneel, ocorrida no dia 6/8/2020, o início desse empreendimento havia sido autorizado pela Resolução Autorizativa-Aneel 8.614/2020, de 27/2/2020 (peça 27, p. 3);

o) tendo em vista a relevância do assunto, o volume de recursos que anualmente são empregados em reforços e melhorias de transmissão, que se situa na casa de bilhões de reais, e a complexidade das questões envolvidas na escolha discricionária entre licitar e autorizar, a SeinfraElétrica iniciou auditoria operacional com o objetivo de mapear o processo de autorização de reforços e melhorias, identificar os principais riscos associados à distribuição de autorizações entre os agentes concessionários e examinar a regularidade da metodologia de cálculo dos investimentos considerados na definição da receita adicional relativa aos reforços e melhorias (TC 035.319/2020-8, relatado pela Ministra Ana Arraes); e

p) com fulcro nessas considerações, conclui-se que:

- a Aneel entende que a competência para definir a forma de contratação (autorização ou licitação) das novas instalações de transmissão de energia elétrica pertence ao MME, o qual leva em consideração informações prestadas pela EPE, pelo ONS, pela agência reguladora e pelas concessionárias envolvidas, para decidir cada caso concreto;

- a oportunidade e a conveniência de elaborar critérios que definam mais objetivamente os casos em que os empreendimentos devem ser licitados ou contratados diretamente, mediante autorização, devem ser objeto de uma análise mais abrangente do tema. Esse exame poderá ser efetivado no processo de fiscalização específico anteriormente mencionado;

- no que diz respeito ao Lote 5 do Leilão 1/2020, as justificativas apresentadas pela Aneel convergem no sentido de que a licitação é a opção que melhor atende ao interesse público e ao princípio da modicidade tarifária; e

- apesar disso, há risco de judicialização por parte da CEEE-GT.

- No que concerne ao Lote 11



- a) esse lote 11 prevê:
- a incorporação dos ativos em serviço designado à AmGT pela Portaria do MME 706, de 15/12/2016;
 - revitalização das subestações em 230 kV Manaus, Cristiano Rocha e Lechuga (setor designado à AmGT);
 - substituição da SE Balbina 230kV em arranjo disjuntor e meio por outra SE nova 230kV em arranjo barra dupla 4 chaves;
 - substituição do pátio de 69kV em arranjo anel da SE Manaus por outro pátio novo de 69kV em arranjo BD4; e
 - implantação da LT 230 kV Lechuga – Tarumã, CD, C1 e C2, da SE 230/138 kV Tarumã, da SE 230/69 kV Presidente Figueiredo e de trechos de LT em 230 kV entre a SE Presidente Figueiredo e os pontos de seccionamento da LT Balbina – Cristiano Rocha;
- b) consoante disposto no item 4.12 da minuta do edital (peça 49, p. 15), as novas instalações deverão entrar em operação comercial até 31/3/2026 (sessenta meses a partir da celebração do contrato, prevista para ocorrer em 31/3/2021). A partir desse momento, a transmissora passará a receber anualmente a RAP ofertada;
- c) o valor da RAP máxima do Lote 11 foi alterado para R\$ 119,71 milhões, em razão de questionamentos promovidos pela equipe de acompanhamento sobre os valores dos investimentos estimados dos lotes, que servem de base para cálculo dessa receita. Todavia, o exame empreendido originalmente pela unidade técnica permanece válido;
- d) de acordo com as planilhas inicialmente encaminhadas pela Aneel ao TCU (peça 30 - itens não digitalizáveis), a RAP máxima, então estimada em R\$ 120,53 milhões, correspondia ao somatório das seguintes receitas específicas:
- “RAP Ativos existentes”, com fluxo de 2021 a 2050;
 - “RAP Revitalização”, com fluxo de 2024 a 2050;
 - “RAP Revit Manaus 230”, com fluxo de 2030 a 2050; e
 - “RAP Novos”, com fluxo de 2026 a 2050;
- e) a vencedora da licitação relativa ao Lote 11 deverá pagar, a título de indenização pelos ativos recebidos, à Amazonas Geração e Transmissão S.A. (AmGT ou Amazonas-GT), concessionária anterior e atual designada, até a assinatura do contrato de concessão, a quantia de R\$ 257.029.011,43 (duzentos e cinquenta e sete milhões vinte e nove mil e onze reais e quarenta e três centavos). Desse valor deverão ser descontadas as quantias recebidas mensalmente pela AmGT a título de custos dos ativos, que atingem R\$ 3.255.455,11 (três milhões duzentos e cinquenta e cinco mil quatrocentos e cinquenta e cinco reais e onze centavos). Tais pagamentos se estenderão de junho de 2020 até o mês imediatamente anterior ao do efetivo pagamento, conforme estabelecido no item 4.25 da minuta do edital (peça 49, p. 17);
- f) o valor dessa indenização foi calculado pela Aneel, no âmbito do Processo 48500.001896/2018-77 – “Avaliação da Base de Ativos da Transmissão da Amazonas Geração e Transmissão de Energia S.A.” (peça 56). Cabe frisar que a empresa AmGT não contestou o resultado final da avaliação;
- g) a transmissora terá um prazo de transição de até doze meses para assumir integralmente o serviço prestado e as instalações designadas à AmGT, de acordo com o item 4.14 da minuta do edital (peça 49, p. 15). Durante esse período, a transmissora pagará mensalmente para a AmGT os custos de administração, operação e manutenção, cujo valor atinge R\$ 1.038.576,89 (um milhão trinta e oito mil quinhentos e setenta e seis reais e oitenta e nove centavos). A primeira parcela deverá ser quitada trinta dias após a assinatura do contrato de concessão, nos termos do item 4.27 da minuta do Edital (peça 49, p. 17 e 18);
- h) a Cláusula Sétima da minuta do contrato (peça 57, p. 20 a 25) estabelece os seguintes percentuais a serem aplicados sobre a RAP ofertada:
- “Instalações designadas à AmGT”: 29,82% anualmente, de 2021 a 2050 (os trinta anos da

concessão);

- “SE Tarumã RB e LT CD Lechuga Tarumã”: 32,89% anualmente, a partir de 2026 até 2050; e
- “SE P.Figueiredo 230/69 kV Nova RB”: 7,75% anualmente, a partir de 2026 até 2050;

i) a Cláusula Sexta, Subcláusula Quinta, dessa minuta (peça 57, p. 20) autoriza, desde que sejam atendidas algumas condições, a antecipação do início da operação comercial e do recebimento da RAP para as seguintes instalações:

- “SE 230/138 kV Tarumã e LT 230 kV CD Lechuga – Tarumã”; e
- “SE 230/69 kV Presidente Figueiredo e seccionamentos da LT 230 kV Balbina – Cristiano Rocha”; e

j) com espeque no acima exposto, conclui-se que o risco de judicialização do Lote 11 é baixo.

35. Em seguida, a SeinfraElétrica analisou o atendimento às recomendações exaradas no Acórdão 2.637/2019-Plenário, por meio do qual foi analisado o Leilão 2/2019, tendo salientado que:

a) o referido acórdão apresenta a seguinte redação no essencial:

“9.1. considerar que, sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) atendeu aos requisitos (...) para a desestatização de que trata o Leilão Aneel 2/2019, (...);

9.2. recomendar à Aneel (...) que avalie a conveniência e a oportunidade de:

9.2.1. aperfeiçoar, por meio de normatização, o modelo de determinação dos prazos estabelecidos para a execução dos empreendimentos destinados à transmissão de energia, com base em critérios objetivos e condições pré-estabelecidas (tamanho e características do empreendimento, complexidade técnica e socioambiental, planejamento setorial, mitigação de riscos, dentre outros);

9.2.2. elaborar modelo de verificação da qualidade mínima aceitável para os Relatórios R3 de linhas de transmissão de energia, com indicação dos elementos essenciais à caracterização dos empreendimentos, permitindo o desenvolvimento de indicadores para o aperfeiçoamento dos processos de desestatização, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo MME em conjunto com a EPE;

9.2.3. elaborar modelo de verificação da qualidade mínima aceitável para os Relatórios R5 de linhas de transmissão de energia, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo MME em conjunto com a EPE;

9.2.4. incluir os custos relativos à apresentação da Garantia de Fiel Cumprimento do Contrato, à realização do leilão e à gestão da referida garantia nos cálculos da máxima RAP permitida; e

9.2.5. exigir percentuais de Garantia de Fiel Cumprimento do Contrato acima de 5% do valor do investimento, com fundamento no art. 56, § 3º, da Lei 8.666/1993, no caso de lotes que indiquem a necessidade de garantias excepcionais (maiores riscos financeiros, técnicos e de atendimento ao prazo contratual fixado), sopesando o benefício desse acréscimo (maior garantia de execução em caso de aplicação de penalidade) com o possível aumento da RAP (em razão do aumento dos custos das transmissoras com a emissão do seguro-garantia) e estabelecendo critérios objetivos para a exploração desta discricionariedade.

9.3. (...)

9.4. dar ciência ao Ministério de Minas e Energia e à Empresa de Pesquisa Energética sobre as falhas relativas à deficiência na qualidade dos relatórios R3 e R5 do Leilão de Transmissão Aneel 2/2019, encaminhando cópia da instrução da unidade técnica (peça 42), com o objetivo de subsidiá-los nos estudos de melhoria dos relatórios técnicos que integram os leilões de sistemas de transmissão;

9.5. juntar cópia desta decisão e da instrução da unidade técnica (peça 42) ao TC 028.601/2016-5; e

9.6. encaminhar cópia deste acórdão à Aneel, ao Ministério de Minas e Energia, à Empresa de Pesquisa Energética e ao Operador Nacional do Sistema”;

b) a agência encaminhou, no âmbito do TC 012.988/2019-7, o Ofício 50/2020-AIN/ANEEL, cuja cópia foi juntada a estes autos (peça 51);

c) a Aneel informou que encaminhará “estudo específico para determinar os prazos a serem



adotados para os empreendimentos de transmissão a serem licitados” em conjunto com a documentação relativa ao primeiro leilão de 2021. De posse desses documentos, o TCU poderá examinar a metodologia utilizada para definir os referidos prazos. Cabe salientar o método utilizado pela agência, no âmbito do Leilão 1/2020, foi considerado adequado pela SeinfraElétrica;

d) o ente regulador asseverou que os relatórios R3 e R5 contêm as informações suficientes para permitir a instrução dos lotes do leilão. Ademais, a competência para elaborar esses relatórios seria do “Poder Concedente”, ou seja, do MME auxiliado pela EPE. Cumpre esclarecer que o TCU deu ciência ao MME e à EPE das falhas detectadas nesses relatórios;

e) foi juntada cópia do relatório relativo ao leilão anterior ao TC 028.601/2016-5, que diz respeito à auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar *“a atividade governamental de suporte à viabilização socioambiental de redes de transmissão de energia elétrica no Brasil, em especial a emissão de estudos ambientais preparatórios de leilões de concessão e o licenciamento ambiental de instalações de transmissão de energia elétrica”*. O monitoramento do Acórdão 523/2018-Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, prolatado quando do julgamento da referida auditoria, está sendo realizado no TC 009.036/2020-2. Desse modo, considerando que a qualidade dos relatórios R1 e R5 já está sendo tratada de forma mais abrangente (estrutural/transversal) no referido processo, não há necessidade de qualquer atuação do Tribunal nos processos específicos de acompanhamento de leilões, exceto nos casos em que essa questão impactar diretamente a caracterização dos lotes a serem licitados;

f) a Aneel acolheu a recomendação relativa à inclusão dos custos referentes à apresentação da Garantia de Fiel Cumprimento do Contrato (GFC), à realização do leilão e à gestão da referida garantia nos cálculos da RAP máxima. Nesse sentido, essa deliberação já foi atendida no cálculo da receita anual permitida de todos os lotes do Leilão 1/2020;

g) a agência considerou que a exigência de percentuais de GFC acima de 5% do valor do investimento, no caso de lotes que indiquem a necessidade de garantias excepcionais, não é conveniente nem oportuna, *“haja vista a percepção de prejuízos à participação de licitantes e, consequentemente, à competição nos certames”*; e

h) diante do acima exposto, avalia-se que as providências adotadas pela Aneel em relação às recomendações exaradas por meio do Acórdão 2.637/2019-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas) são suficientes.

36. Em cumprimento ao disposto no art. 9º, § 8º, da IN 81/2018, o relatório de acompanhamento preliminar foi encaminhado, no dia 5/10/2020, para comentário pelos gestores. No dia seguinte, esse documento foi debatido em reunião técnica cuja ata foi juntada a estes autos (peça 70). Naquela oportunidade, os gestores teceram considerações que ensejaram pequenas alterações em alguns termos anteriormente utilizados neste relatório. Por outro lado, a equipe da SeinfraElétrica manteve as propostas de encaminhamento originais, com vistas ao aperfeiçoamento, por parte da Aneel, do processo de condução dos leilões de transmissão.

37. Cumpre destacar que a Aneel não demonstrou interesse em apresentar contribuições adicionais àquelas expostas na reunião técnica, consoante exposto no Ofício 106/2020-AIN/ANEEL (peça 71).

38. Com espeque nessas considerações, a equipe de acompanhamento propôs (peça 73):

a) considerar que, sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) atendeu aos requisitos previstos nos arts. 3º e 8º da IN 81/2018 para a desestatização de que trata o Leilão de Transmissão Aneel 1/2020;

b) com fundamento nos arts. 250, III, do Regimento Interno do TCU e 11 da Resolução 315/2020, recomendar à Aneel que consulte o MME, a EPE e o ONS, quando cabível, para que adotem, de forma conjunta, medidas com o objetivo de esclarecer dúvidas e aproveitar contribuições no âmbito das consultas e audiências públicas que antecedem os Leilões de Transmissão de Energia Elétrica, dando pleno cumprimento ao disposto nos arts. 39 da Lei 8.666/1993 e 3º, XX, da IN 81/2018;



c) nos termos do art. 8º da Resolução 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de que não se impõe o monitoramento da recomendação proposta no item acima, sem prejuízo de eventuais exames em fiscalizações de leilões de transmissão futuros;

d) com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, dar ciência à Aneel das seguintes deficiências identificadas, com o objetivo de que sejam adotadas providências internas que previnam a ocorrência das falhas constatadas e de outras semelhantes nos leilões de transmissão futuros:

- ausência de encaminhamento ao TCU de *“estudo contendo descrição exaustiva de todos os elementos que compõem a matriz de repartição de riscos do empreendimento, fundamentando a alocação de cada risco mapeado para cada uma das partes envolvidas no contrato a ser firmado”*, no que concerne ao Leilão de Transmissão 1/2020, o que infringiu o disposto no art. 3º, XXI, da IN 81/2018;

- em relação aos Lotes 2, 3, 5, 10 e 11, realização de pesquisas de mercado deficientes, com poucos fornecedores ou desatualizadas, uma vez que foram obtidas menos de três cotações e não foram apresentadas justificativas circunstanciadas para essas constatações, o que possibilita a fixação de RAP inadequadas e vai de encontro à jurisprudência do TCU; e

- no que concerne ao Lote 11, a atualização de cotação obtida há mais de dois anos com base na variação de um índice geral (IPCA), além de poder distorcer as condições da época da elaboração dessa cotação, contraria a jurisprudência do TCU;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada à Aneel, ao Ministério de Minas e Energia, à Empresa de Pesquisa Energética e ao Operador Nacional do Sistema, esclarecendo que o inteiro teor dos Acórdãos, incluindo os relatórios e os votos, pode ser obtido no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.

39. O Diretor da 3ª Diretoria da SeinfraElétrica e o titular daquela unidade técnica manifestaram sua concordância com essa proposta (peças 74 e 75).

É o Relatório.

VOTO

I – Introdução

Trago à apreciação deste Plenário acompanhamento referente ao Leilão de Transmissão Aneel 1/2020, realizado com o objetivo de analisar a documentação do referido processo de desestatização quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, nos termos da Instrução Normativa-TCU 81/2018.

2. O objeto dessa licitação é a concessão da prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica, por um período de 30 anos, incluindo a construção, a operação e a manutenção de linhas de transmissão, subestações e demais instalações integrantes da Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN), além da gestão socioambiental e fundiária associada aos empreendimentos em tela.

3. Serão realizadas obras nos seguintes estados: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. Serão leiloados onze lotes, totalizando 1.958 km de linhas de transmissão e 6.420 MVA em capacidade de transformação de subestações. Os investimentos foram estimados em R\$ 7,33 bilhões e espera-se que sejam gerados 15,4 mil empregos diretos.

4. Em atendimento ao disposto no art. 2º, § 2º, da IN-TCU 81/2018, em 24/1/2020, a Aneel encaminhou o extrato dos empreendimentos inicialmente previstos para serem licitados por meio do Leilão Aneel 1/2020, os quais foram agrupados em seis lotes. Originalmente, o referido certame estava previsto para ser realizado em julho de 2020.

5. No dia 3/2/2020, foi encerrada a 1ª fase da Consulta Pública 46/2019, realizada com o objetivo de obter subsídios para aprimorar o mencionado leilão. Em seguida, o Ministério de Minas e Energia

(MME) publicou a Portaria 134, de 28/3/2020, por meio da qual postergou, por tempo indeterminado, todos os leilões de geração e transmissão de energia elétrica previstos para 2020, em decorrência da pandemia ocasionada pela Covid-19.

6. Em 15/6/2020, a Aneel enviou ao TCU o novo extrato dos empreendimentos previstos para serem licitados por meio do leilão em tela, que passaram a compor quinze lotes. Ainda não havia previsão de realização, uma vez que essa data seria definida somente após o Ministério das Minas e Energia autorizar a continuidade do leilão. Por meio da Portaria 279, de 7/7/2020, o MME estabeleceu o cronograma para a realização dessa licitação, que deverá ocorrer em dezembro de 2020.

7. Por fim, no dia 6/8/2020, após o término da 2ª fase da Consulta Pública 46/2019 e da análise das contribuições nela recebidas, a Aneel encaminhou os respectivos documentos para a apreciação deste Tribunal.

8. As licitações para a concessão de empreendimentos 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.

9. No âmbito do TCU, a matéria está disciplinada pela IN 81/2018, que dispõe sobre o acompanhamento concomitante de privatizações de empresas, concessões e permissões de serviço público e contratação das Parcerias Público-Privadas (PPP) e de outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado, por meio de análise da documentação remetida pelo Poder Concedente.

10. Após o exame da documentação entregue pela Aneel, a unidade técnica verificou que havia sido atendida a determinação constante da supracitada instrução normativa, com exceção do estudo que fundamentou a repartição dos riscos dos empreendimentos.

11. Na Nota Técnica 28/2020-SEL-SCT/ANEEL, de 31/7/2020, foram estabelecidos os seguintes marcos temporais:

Tabela 1 - Cronograma de atividades elaborado pela Aneel referente ao Leilão 1/2020

Eventos	Data
Divulgação, no site da Aneel, do edital aprovado após contribuições da Consulta Pública e encaminhamento ao TCU	6/8/2020
Workshop de esclarecimentos técnicos sobre o edital (com os respectivos Apêndices e Anexos)	outubro/2020
Reunião Pública da Diretoria para aprovação do edital, caso haja alterações	10/11/2020
Publicação, no D.O.U., do Aviso de Convocação do Leilão e divulgação do Comunicado Relevante a que se refere o item 10.9.6, bem como das informações dispostas no item 10.10.8	12/11/2020
Sessão pública de realização do Leilão, no recinto da B3 S.A., sito à Rua XV de Novembro nº 275 – São Paulo – SP, às 10 horas	17/12/2020
Assinatura dos Contratos de Concessão	31/3/2021

12. A tabela a seguir contém informações sobre os onze lotes previstos para o leilão:

Tabela 2 - Discriminação dos empreendimentos previstos para cada lote objeto do Leilão Aneel 1/2020, suas finalidades e prazos para entrada em operação comercial.

Lote	Empreendimentos	UF	Prazo (meses)	Finalidade
1	– LT 500 kV Silvânia - Trindade, C1, com 155 km; – SE 500 kV Silvânia; – Trechos de LT 500 kV entre a SE Silvânia e a LT Samambaia - Emborcação, C1, com 2 x 7,14 km; – Trechos de LT 500 kV entre a SE	GO	48	Atendimento ao critério N-1 na Rede Básica que atende à região central do estado de Goiás. Estabelece um novo ponto de conexão ao sistema em 500 kV, com

Lote	Empreendimentos	UF	Prazo (meses)	Finalidade
	Silvânia e a LT Samambaia - Itumbiara, C1, com 2 x 14,37 km.			vista a reduzir as dificuldades para novas expansões nas SEs existentes de Luziânia e Samambaia. Fornece ao sistema elétrico 500 kV que serão direcionados para Goiânia. Previne contra a perda da LT 500 kV Trindade-Rio Verde Norte de circuito duplo.
2	– LT 500 kV Morro do Chapéu II – Poções III C1, com 356 km; – LT 500 kV Poções III - Medeiros Neto II C1, com 329 km; – LT 500 kV Medeiros Neto II - João Neiva 2 C1, com 282 km; – LT 230 kV Medeiros Neto II - Teixeira de Freitas II, CD, C1 e C2, com 59 km; – SE 500/230 kV Medeiros Neto II - (3+1 Res) x 100 MVA e Compensação Síncrona (-180/300) Mvar.	BA/ES/MG	60	Escoamento na Área Sul da Região Nordeste e atendimento à carga no extremo sul da Bahia.
3	– LT 345 kV Norte - Miguel Reale, C3 e C4, com 14,5 km cada (subterrânea).	SP	54	Ampliação da rede de transmissão para atendimento às regiões Norte, Sul e Leste do município de São Paulo.
4	– LT 230 kV Porto Alegre 1 - Porto Alegre 9 C1, com 9 km (subterrânea); – LT 230 kV Capivari do Sul - Osório 3, C1, com 28,83 km; – LT 230 kV Guaíba 3 - Charqueadas 3, C1, 10,24 km; – LT 230 kV Guaíba 3 - Pólo Petroquímico, C1, com 33,07 km; – SE 525 kV Guaíba 3 – Compensação Estática, 1 x (-180/+300) Mvar. – SE 230/69 kV Charqueadas 3 - 2 x 150 MVA; – Trechos de LT 230 kV entre a SE Charqueadas 3 e a LT Cidade Industrial - Charqueadas, com 1 x 5,46 km (subterrânea). O trecho entre o ponto de seccionamento e a SE Charqueadas será desativado; – Trechos de LT 230 kV entre a SE Charqueadas 3 e a LT Santa Cruz -	RS	54	Atendimento ao Rio Grande do Sul: Região Metropolitana de Porto Alegre.

Lote	Empreendimentos	UF	Prazo (meses)	Finalidade
	Charqueadas C1, com 1 x 5,46 km (subterrânea). O trecho entre o ponto de seccionamento e a SE Charqueadas será desativado.			
5	– SE 230/13,8 kV Porto Alegre 4 - revitalização completa da subestação, com substituição dos módulos de conexão e barramentos em 230kV e 13,8 kV e novas unidades de transformação 230/13,8kV - 5 x 75 MVA.	RS	60	Revitalização completa de instalações em final de vida útil, o que permitirá a manutenção e a ampliação do atendimento à Região Metropolitana de Porto Alegre.
6	– SE 230/138 kV Cachoeirinha 3 - (9+1R) x 55 MVA; – Trechos de LT em 230 kV entre a SE Cachoeirinha 3 e a LT Gravataí 2 – Canoas 2– C1, 2 x 2,5 km; – Trechos de LT em 230 kV entre a SE Cachoeirinha 3 e a LT Gravataí 2 – Cidade Industrial – C2, 2 x 2,5 km.	RS	42	Atendimento às cargas da região do Vale dos Sinos no Rio Grande do Sul.
7	– LT 345 kV Miguel Reale - São Caetano do Sul, C1 e C2, com 7,8 km (subterrânea); – LT 345 kV São Caetano do Sul - Sul, C1 e C2, com 14,5 km (subterrânea); – SE 345/88 kV São Caetano do Sul x (6+1R) x 133,33 MVA; – Trechos de LT em 345 kV entre a SE Sul e a LT 345 kV Ibiuna - Tijuco Preto C2, com 9 km.	SP	60	Ampliação da rede de transmissão para atender as regiões Norte, Sul e Leste do município de São Paulo.
8	– LT 345 kV Norte - São Miguel, C1 e C2, com 8,1 km (subterrânea); – LT 345 kV São Miguel - Ramon, C1 e C2, com 9,1 km (subterrânea); – SE 345/88 kV São Miguel - (9+1R) x 133,33 MVA.	SP	60	Ampliação da rede de transmissão para atendimento às regiões Norte, Sul e Leste do município de São Paulo.
9	SE 230/138 kV Iguatemi 2, 2 x 150 MVA; – Trechos de LT em 230 kV entre a SE Iguatemi 2 e a LT Guaíra – Dourados C1, 2 x 3 km.	MS	42	Obras estruturais para o sistema elétrico que supre a região sul do Mato Grosso do Sul, visando viabilizar o atendimento adequado ao crescimento do mercado local e mitigar problemas pontuais de suprimento nos próximos anos, em especial, na rede de

Lote	Empreendimentos	UF	Prazo (meses)	Finalidade
				distribuição em 138kV.
10	– LT 230kV Fortaleza II – Dias Macedo II, C1 e C2, com 7,6 km (trechos subterrâneos); – SE 230/69 kV Dias Macedo II ,3 x 200 MVA.	CE	60	Ampliação da rede de transmissão da Região Metropolitana de Fortaleza, de forma a atender o crescimento de carga previsto para o período 2024-2033.
11	– Incorporação dos ativos em serviço designado à AmGT pela Portaria do MME nº 706, de 15 de dezembro de 2016; – Revitalização das subestações em 230 kV Manaus, Cristiano Rocha e Lechuga (setor designado à AmGT); – Substituição da SE Balbina 230kV em arranjo disjuntor e meio por outra SE nova 230kV em arranjo barra dupla 4 chaves; – Substituição do pátio de 69kV em arranjo anel da SE Manaus por outro pátio novo de 69kV em arranjo BD4 e, – Empreendimentos novos: – LT 230 kV Lechuga – Tarumã, CD, C1 e C2, com 12,2 km (trechos aéreos e subterrâneos); – SE 230/138 kV Tarumã - (6+1Res) x 100 MVA; – SE 230/69 kV Presidente Figueiredo – 2 x 50 MVA; – Trechos de LT em 230 kV entre a SE Presidente Figueiredo e os pontos de seccionamento da LT Balbina – Cristiano Rocha, C1, com 2 x 4,5 km.	AM	60	Revitalização e continuidade da prestação do serviço público de transmissão na região metropolitana de Manaus. Atendimento à região de Presidente Figueiredo, no Amazonas.

13. Os investimentos foram estimados com base nos seguintes estudos, que foram realizados pela Empresa de Pesquisa Energética e encaminhados pelo MME para a Aneel: R1 - Análise Técnico-Econômica de Alternativas, R2 - Detalhamento Elétrico e Econômico da Alternativa Escolhida, R3 - Estudo Socioambiental de Detalhamento da Solução Escolhida, R4 - Detalhamento da Integração Elétrica com a Rede Existente e R5 - Custos Fundiários.

14. A tabela a seguir apresenta os valores dos investimentos previstos para cada lote, bem como as correspondentes receitas anuais permitidas - RAP.

Tabela 3 - Valores estimados e locais de implantação dos empreendimentos - Leilão Aneel 1/2020

Lote (UF)	Valores inicialmente encaminhados		Valores após questionamentos do TCU	
	Estimativa de Investimentos	RAP (R\$)	Estimativa de Investimentos	RAP (R\$)
1 (GO)	422.663.264,47	55.751.364,06	423.743.239,69	55.889.946,66
2 (BA/ES/MG)	2.001.728.157,47	278.924.400,94	1.985.703.763,97	276.672.010,55
3 (SP)	490.313.149,31	68.710.634,06	490.313.149,31	68.710.634,06
4 (RS)	629.781.219,39	83.647.240,77	639.569.400,09	84.971.198,78
5 (RS)	289.667.977,29	40.452.119,77	261.252.858,37	36.784.797,40
6 (RS)	192.282.874,09	25.343.803,62	191.732.140,76	25.274.580,45
7 (SP)	1.138.730.073,14	161.520.326,11	1.139.968.638,45	161.694.455,39
8 (SP)	906.702.251,24	129.262.790,88	907.670.553,51	129.399.567,78
9 (MS)	93.720.080,00	13.153.017,28	93.623.506,19	13.140.884,86
10 (CE)	314.930.988,76	45.510.924,12	315.830.390,11	45.633.023,42
11 (AM)	888.315.238,38	120.538.988,03	882.240.675,86	119.712.581,02
Total	7.368.835.273,54	1.022.815.609,64	7.331.648.316,31	1.017.883.680,36

15. As alterações decorrentes da atuação do Tribunal resultaram numa redução de R\$ 37.186.957,24 (trinta e sete milhões cento e oitenta e seis mil novecentos e cinquenta e sete reais e vinte e quatro centavos) nos valores estimados dos investimentos e de R\$ 4.931.929,27 (quatro milhões novecentos e trinta e um mil novecentos e vinte e nove reais e vinte e sete centavos) no total da RAP máxima.

16. Para calcular a RAP máxima, foi adotada a metodologia descrita no submódulo 9.8 do PRORET (Procedimento de Regulação Tarifária), aprovado pela Resolução Normativa-Aneel 831/2018. Foram considerados os valores constantes do Banco de Preços Aneel vigente, em conformidade com a Resolução Homologatória-Aneel 2.514/2019, referenciados a maio de 2020.

17. Foi utilizado o método do Fluxo de Caixa Livre da Firma, o qual se refere ao fluxo de caixa gerado pela operação da empresa, deduzidos os reinvestimentos necessários para sua manutenção. Assim sendo, o investidor teria como remuneração exatamente o custo de seu capital próprio estimado.

18. No caso vertente, o investimento estimado para a execução das obras alcançou mais de R\$ 7,3 bilhões, enquanto as receitas anuais permitidas totalizaram aproximadamente R\$ 1 bilhão. Na tabela abaixo, estão discriminadas as RAP máximas para todo o prazo dos contratos de concessão:

Tabela 4 – Total das receitas anuais permitidas máximas

Lotes	Somatório das RAP Estimadas (R\$ bilhão)
1	1,45
2	6,92
3	1,75
4	2,17
5	0,96

6	0,67
7	4,04
8	3,23
9	0,35
10	1,14
11	3,15
TOTAL	28,83

19. O pagamento da RAP dar-se-á em doze parcelas mensais, na forma prevista no Contrato de Prestação de Serviços de Transmissão – CPST, a ser celebrado com o Operador Nacional do Sistema Elétrico – NOS, e no Contrato de Uso do Sistema de Transmissão – CUST, a ser firmado pelo ONS, representando as concessionárias de transmissão, e por cada um dos usuários.

20. A RAP será objeto de reajustes pelo IPCA, a cada doze meses, e estará sujeita a revisões, a cada cinco anos, conforme procedimentos e parâmetros estabelecidos no contrato de concessão. Nas revisões, serão recalculados o custo do capital de terceiros e o custo de operação e manutenção, levando-se em conta a atualização de parâmetros previamente definidos quando do cálculo da receita anual permitida, preservando-se o investimento inicial com base em premissas regulatórias estabelecidas no momento do leilão. Também serão reavaliados os referidos custos em função da evolução dos procedimentos operativos e do desenvolvimento de novas tecnologias, de acordo com regulamentação específica sobre o tema.

21. O parâmetro regulatório relacionado à operação e manutenção (O&M) poderá ser revisado para determinar o ganho de eficiência empresarial, quando da revisão de receita, contribuindo para a modicidade tarifária. Ressalto que a fixação de novos valores para a RAP, decorrentes de reajustes e revisões, somente será realizada por meio de Resolução da Aneel.

22. A sessão pública do leilão será realizada nas instalações da B3, sagrando-se vencedor quem ofertar a menor receita anual requerida, que deverá ser inferior à RAP máxima fixada pela Aneel. Os lances serão apresentados em envelope fechado, seguidos de lances a viva-voz, caso a diferença entre os valores das duas melhores propostas financeiras for igual ou inferior a 5% (cinco por cento).

23. Haverá inversão das fases do leilão, o que significa que a habilitação ocorrerá após a realização da sessão pública. Nessa segunda fase, serão examinados os documentos das proponentes que se sagrarem vencedoras, com o fito de verificar o atendimento às condições de habilitação jurídica, técnica, econômico-financeira e fiscal fixadas no edital. Os documentos exigidos são aqueles previstos nas Leis 8.666/1993 e 8.987/1995.

24. A verificação do adimplemento de obrigações setoriais, de que tratam as Leis 8.631/1993 e 9.427/1999, se a proponente for autorizada, concessionária ou permissionária de serviço público de energia elétrica no Brasil, será feita pela comissão especial de licitação, no momento da análise dos documentos de habilitação.

25. Cumpre destacar a introdução das seguintes inovações/alterações no Leilão de Transmissão Aneel 1/2020, em relação ao Leilão Aneel 2/2019, que foi apreciado pelo TCU no Acórdão 2.637/2019-Plenário, relatado pelo Min. Bruno Dantas:

a) licitação de ativos existentes e em operação relacionados a concessões anteriores, como é o caso da Subestação Porto Alegre 4 no Lote 5, cuja operação se encontra sob a égide do Contrato de Concessão 55/2001, celebrado com a CEEE-GT, e dos serviços atualmente designados à Amazonas-GT, nos termos da Portaria MME 706/2016, que integram o Lote 11;

b) inserção de cláusula no edital que veda a transferência do controle societário da concessionária antes da entrada em operação comercial das instalações concedidas, exceto nos casos em que essa transferência seja uma alternativa à extinção da concessão e seja realizada visando à prestação do serviço adequado, nos termos do art. 4º-C da Lei 9.074/1995;

c) exclusão da cláusula editalícia que previa a impossibilidade de participação de grupos societários compostos por empresas que houvessem sofrido penalidade de caducidade de concessão de

transmissão de energia elétrica, nos dois anos anteriores à publicação do Edital, ou que respondessem a processo administrativo de inadimplência com recomendação de caducidade de concessão já encaminhada pela Aneel ao MME, o que, em tese, aumenta a competitividade do certame; e

d) com vistas a proporcionar ganhos de escala e redução de custos, os lotes 4 e 5 serão inicialmente ofertados de forma conjunta. Caso não haja proposta para esse conjunto, os mencionados lotes serão oferecidos de forma isolada.

II – Manifestação da SeinfraElétrica sobre o Leilão de Transmissão Aneel 1/2020

26. Tendo em vista a necessidade de respeitar o prazo de 75 dias, previsto pela IN 81/2018, para a manifestação da unidade técnica, foram analisados apenas os documentos referentes aos empreendimentos financeiramente mais relevantes. Além disso, foi adotado como pressuposto que o banco de preços da Aneel e seus normativos eram válidos e confiáveis. Nada obstante, com o objetivo de mitigar o risco decorrente desse pressuposto, foi prevista a validação contínua do referido banco e de outros critérios adotados pela Aneel.

27. Importa salientar que o modelo atual de acompanhamento das concessões de linhas de transmissão prevê a separação dos temas transversais, denominados macrotemas, que exigem uma avaliação contínua e mais complexa pelo TCU, daqueles atrelados aos leilões de forma mais específica, que demandam uma atenção pontual e tempestiva desta Corte de Contas.

28. As atividades relacionadas a temas transversais são mais complexas, vão incidir sobre vários leilões ou outros tipos de processo, como, por exemplo, o Banco de Preços da Aneel. Considerando que demandam um tempo maior de análise, é inviável realizar o respectivo exame em um processo de acompanhamento de leilão de transmissão específico.

29. Já as atividades específicas visam corrigir falhas e aperfeiçoar o processo do leilão objeto do acompanhamento. Contudo, em alguns casos, esses aprimoramentos podem ser absorvidos nos procedimentos referentes aos leilões futuros, tendo em vista a prática da Aneel de adotar as melhorias percebidas em suas licitações subsequentes.

30. Nesse contexto, foram detectados os riscos potenciais associados ao Leilão de Transmissão Aneel 1/2020, os quais exigiram um tratamento adequado. Com base na avaliação desses riscos, foram definidas as seguintes questões de fiscalização:

a) as RAP Máximas, bem como os parâmetros utilizados em suas estimativas e no estabelecimento dos respectivos cronogramas, possuem nível de confiabilidade aceitável?

b) há risco de judicialização de lotes em face da extinção ou alteração de contratos de concessões anteriores, cujos ativos estão sendo transferidos ou leiloados?

c) os critérios utilizados para o cálculo da RAP estão em conformidade com os parâmetros definidos no Submódulo 9.8 do PRORET?

d) houve adequado tratamento das questões aventadas na consulta pública?

31. Após analisar os documentos acostados aos presentes autos, com vistas a responder às questões acima listadas, a unidade técnica concluiu que:

a) os documentos apresentados pela agência reguladora atendem, de modo geral, à determinação constante do art. 3º da IN-TCU 81/2018, com exceção do estudo que fundamentou a repartição dos riscos dos empreendimentos. Diante disso, cabe dar ciência à Aneel de que o não encaminhamento ao TCU de “*estudo contendo a descrição exaustiva de todos os elementos que compõem a matriz de repartição de riscos do empreendimento, fundamentando a alocação de cada risco mapeado para cada uma das partes envolvidas no contrato a ser firmado*” vai de encontro ao estabelecido no art. 3º, XXI, da IN 81/2018, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência dessa falha em futuros leilões de transmissão;

b) foi conferido um tratamento adequado às questões levantadas na Consulta Pública 46/2019;

c) foi identificada uma boa prática anunciada pela Aneel, no sentido de possibilitar visitas às instalações durante o prazo da consulta pública, não apenas após a publicação do edital, o que poderá

ensejar contribuições ainda mais valiosas para o aprimoramento dos certames;

d) nas consultas públicas realizadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica, não há previsão de manifestação do MME nem de outros entes da União vinculados ao planejamento do setor elétrico sobre as questões levantadas e as alterações sugeridas pelos participantes que estão fora da esfera de competência da agência reguladora. Assim sendo, cabe recomendar à Aneel que consulte o MME, a EPE e o ONS, quando cabível, para que adotem, de forma conjunta, medidas com o objetivo de esclarecer dúvidas e aproveitar contribuições no âmbito de consultas e audiências públicas que antecedem os leilões de transmissão de energia elétrica, dando pleno cumprimento ao disposto nos arts. 39 da Lei 8.666/1993 e 3º, XX, da IN 81/2018;

e) os critérios utilizados pela Aneel para calcular as RAP máximas de todos os lotes do Leilão 1/2020 estão em conformidade com os parâmetros definidos no Submódulo 9.8 do PRORET;

f) a Aneel corrigiu uma parte das falhas apontadas pela equipe de acompanhamento nos cálculos dos valores dos investimentos e da RAP. As demais constatações foram devidamente justificadas, com exceção da falta de uma pesquisa de preços de mercado ampla e atualizada, realizada para subsidiar a definição dos montantes a serem investidos nos empreendimentos que são objeto do Leilão 1/2020, nos casos em que os equipamentos não possuem previsão no Banco de Preços da Aneel. Diante disso, deve ser dada ciência à agência reguladora de que:

- a realização de pesquisas de mercado deficientes (com poucos fornecedores ou desatualizadas), com a obtenção de menos de três cotações e sem apresentação de justificativa circunstanciada para o fato, verificada nos Lotes 2, 3, 5, 10 e 11, além de possibilitar o estabelecimento de RAP inadequadas, violou a jurisprudência do TCU; e

- a atualização de cotação obtida há mais de dois anos com base na variação de índice geral, especialmente no caso do setor elétrico, pode distorcer as condições da época da elaboração da cotação, além de contrariar a jurisprudência do TCU;

g) as informações e os parâmetros utilizados para definir os prazos de execução dos empreendimentos configuram um bom esboço da metodologia mais completa e detalhada que deve ser encaminhada junto com a documentação do próximo leilão. Ademais, tais dados são suficientes para permitir o estabelecimento objetivo dos referidos prazos, que são considerados razoáveis;

h) a Diretoria da Aneel entende que a competência para definir a forma de contratação (autorização ou licitação) das novas instalações de transmissão de energia elétrica pertence ao MME, o qual leva em consideração informações prestadas pela EPE, pela ONS, pela Aneel e pelas concessionárias envolvidas, para tomar uma decisão em cada caso concreto;

i) o exame quanto à oportunidade da elaboração de critérios que definam mais objetivamente os casos em que os empreendimentos devem ser licitados ou contratados diretamente, mediante autorização, é matéria complexa e exige uma análise mais abrangente do tema. Consequentemente, ele deve ser realizado por meio de processo de fiscalização específico;

j) em relação ao Lote 5 do Leilão 1/2020, a Aneel demonstrou que a licitação é a opção que melhor atende ao interesse público e ao princípio da modicidade tarifária. Entretanto, devido ao interesse demonstrado pela empresa CEEE-GT, existe um risco considerável de judicialização do Lote 5;

k) o risco de judicialização do Lote 11 é baixo; e

l) as medidas adotadas pela Aneel em decorrência das recomendações exaradas por meio do Acórdão 2.637/2019-Plenário foram adequadas.

32. Diante do acima exposto, a unidade técnica considerou que a agência reguladora atendeu aos requisitos previstos nos arts. 3º e 8º da IN 81/2018. Logo, pode-se concluir pela legalidade, legitimidade e economicidade dos atos por ela praticados, sem prejuízo de expedir a recomendação e as ciências a seguir relacionadas, com o intuito de colaborar para o aperfeiçoamento dos processos a serem adotados nos próximos leilões.

33. A SeinfraElétrica apresentou as seguintes propostas:

a) considerar que, sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional de Energia Elétrica atendeu

aos requisitos previstos nos arts. 3º e 8º da IN 81/2018 no que concerne ao Leilão de Transmissão Aneel 1/2020;

b) recomendar à Aneel que consulte o MME, a EPE e o ONS, quando cabível, para que adotem, de forma conjunta, medidas com o objetivo de esclarecer dúvidas e aproveitar as contribuições aventadas no âmbito de consultas e audiências públicas que antecedem os Leilões de Transmissão de Energia Elétrica;

c) fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de que não se impõe o monitoramento da recomendação proposta no item acima, sem prejuízo de eventuais exames dessa questão em fiscalizações de leilões de transmissão futuros;

d) dar ciência à Aneel das seguintes deficiências identificadas, com o objetivo de que sejam adotadas providências internas que previnam sua repetição em leilões de transmissão futuros:

- a ausência de encaminhamento ao TCU de *“estudo contendo descrição exaustiva de todos os elementos que compõem a matriz de repartição de riscos do empreendimento, fundamentando a alocação de cada risco mapeado para cada uma das partes envolvidas no contrato a ser firmado”*, o que afronta o disposto no art. 3º, XXI, da IN 81/2018;

- a realização de pesquisas de mercado deficientes (com poucos fornecedores ou desatualizadas), com a obtenção de menos de três cotações e sem apresentação de justificativa circunstanciada para o fato, além de possibilitar a fixação de RAP inadequadas, vai de encontro à jurisprudência do TCU; e

- a atualização de cotação obtida há mais de dois anos por índice geral, especialmente no caso do setor elétrico, além de poder distorcer as condições da época da elaboração da cotação, contraria a jurisprudência do TCU; e

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada à Aneel, ao Ministério de Minas e Energia, à Empresa de Pesquisa Energética e ao Operador Nacional do Sistema.

III – Análise do Leilão de Transmissão Aneel 1/2020

34._ Com fulcro na análise empreendida pela unidade técnica, que incorporo desde já às minhas razões de decidir, manifesto minha concordância com as conclusões a que ela chegou. Contudo, entendo necessário tecer algumas considerações adicionais, o que passo a fazer.

35. Antes de adentrar no mérito desta fiscalização, destaco que a SeinfraElétrica adotou metodologia de análise dos riscos associados ao processo de concessão de linhas de transmissão. O conjunto de riscos apontados indicou a existência de questões estruturantes e específicas de cada leilão que exigem a atenção desta Corte de Contas. Nesse sentido, a unidade instrutora identificou a oportunidade de adotar um novo modelo de acompanhamento dos processos de desestatização de linhas de transmissão, realizando, além das ações de controle relacionadas a um leilão específico, trabalhos transversais que avaliem questões gerais que subsidiam a elaboração da documentação que compõe os editais dos leilões.

36. No que concerne à presente fiscalização, foram identificados os seguintes temas transversais: Viabilidade Técnica, Viabilidade Econômico-financeira, Controles da Aneel/MME/ONS/EPE e Legalidade. Nos temas específicos, foram abordados aspectos pontuais relacionados com os temas transversais.

37. Ressalto, ainda, que a avaliação dos riscos possibilita a análise somente dos pontos considerados mais relevantes, o que viabiliza a realização dos trabalhos dentro do prazo fixado pela IN 81/201881.

38. Com esboço nessas considerações, entendo que a metodologia em tela, consubstanciada na análise de riscos e na elaboração de questões e procedimentos de fiscalização, contribuirá para o aprimoramento de futuros acompanhamentos de concessões de linhas de transmissão, bem como para a análise de temas transversais do setor elétrico.

39. Início o exame dos achados da unidade técnica pela ausência do estudo que fundamentou a



repartição dos riscos dos empreendimentos, cujo encaminhamento foi previsto no art. 3º, XXI, da IN TCU 81/2018. O referido dispositivo estabeleceu que deve ser apresentado um *“estudo contendo descrição exaustiva de todos os elementos que compõem a matriz de repartição de riscos do empreendimento, fundamentando a alocação de cada risco mapeado para cada uma das partes envolvidas no contrato a ser firmado”*.

40. A Aneel, buscando demonstrar que o envio desse estudo poderia ser dispensado, alegou que os riscos do negócio estão claramente delimitados nas minutas dos contratos referentes a cada lote a ser licitado. Ademais, foram objetivamente definidos quais riscos serão assumidos exclusivamente pela transmissora e quais serão compartilhados com a União.

41. Compulsando os presentes autos, verifiquei que a Cláusula Décima Sétima - Riscos do Negócio contém uma relação de riscos, alguns peculiares a cada lote, além das respectivas responsabilidades. Aduzo que a Cláusula Décima Oitava - Caso Fortuito ou Força Maior também trata desse ao assunto.

42. Contudo, avalio ser necessário elaborar e enviar para o TCU o estudo que fundamentou o tratamento conferido aos riscos sob comento. Por via de consequência, concordo com a proposta formulada pela unidade técnica no sentido de dar ciência à Aneel de que o referido documento deve ser encaminhado a esta Corte de Contas, seja para atender ao disposto no art. 3º, XXI, da IN 81/2018, seja devido à relevância das questões nele tratadas.

43. Pelos motivos que exporei a seguir, entendo ser correta a opção da Aneel pela licitação do Lote 5, que diz respeito à revitalização completa da Subestação 230/13,8 kV Porto Alegre 4.

44. A Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica – CEEE-GT solicitou que a contratação das novas instalações na Subestação Porto Alegre 4 fosse autorizada como reforço no âmbito do seu contrato de concessão, que abrange essa subestação. A referida empresa alegou que essas subestações são *“estratégicas e prioritárias para o suprimento de energia elétrica para a região metropolitana e a cidade de Porto Alegre”* e que *“além de atualmente não atenderem o critério N-1 (não possuem redundância), são instalações consideradas pelo Operador Nacional do Sistema (ONS) e pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) em final de vida útil”*.

45. No entanto, a área técnica da Aneel concluiu pela inadequação, no caso concreto, da contratação direta da CEEE-GT por meio de “autorização”, sendo recomendável a licitação das novas instalações. Esse entendimento foi corroborado pela Diretoria da Aneel e pelo Ministério de Minas e Energia, uma vez que não foram identificadas restrições legais ou contratuais e que há ganhos advindos do processo licitatório para instalações desse porte, possibilitando a prestação de serviço público de transmissão a preços menores e em prazo adequado em relação ao processo convencional de autorização.

46. Consoante antecipado acima, julgo que assiste razão à agência reguladora. A uma, porque o Ministério de Minas e Energia, que detém competência para decidir a forma como se dará essa contratação, autorizou a realização da licitação, por meio Despacho SPE/MME 4/2020, de 16/3/2020.

47. A duas, porque, nos termos do art. 175 da Constituição da República Federativa do Brasil, a regra geral é licitar, não havendo o alegado direito da recorrente a ser autorizada para realizar a obra.

48. A três, porque a redução unilateral do contrato encontra respaldo legal, desde que haja o reequilíbrio econômico-financeiro da avença. No caso em tela, a realização desse reequilíbrio foi expressamente prevista no edital do leilão em tela.

49. A quatro, porque, em conformidade com o disposto na Sexta Subcláusula da Cláusula Quarta do Contrato de Concessão 55/2001, as implantações de reforços em instalações objeto daquela avença são obrigações, não constituindo prerrogativas da transmissora.

50. A cinco, porque será necessário um investimento em torno de R\$ 250 milhões, que extrapola largamente o valor normalmente autorizado como reforço pela agência (em 2018, esse valor atingiu, em média, R\$ 21 milhões por empreendimento). Investimentos com essa magnitude são típicos de novos empreendimentos de transmissão a serem implantados mediante licitação.

51. A seis, porque a CEEE-GT já descumpriu prazos estabelecidos em contratos ou autorizações,

tendo os atrasos variado de 134 a 2.448 dias, o que aumenta o risco de descumprimento do prazo fixado para a conclusão de um empreendimento muito relevante.

52. Finalmente, saliento que a realização da licitação favorecerá a contratação de valores mais baixos para os investimentos, o que acarretará a observância do princípio da modicidade tarifária.

53. Verifiquei que, via de regra, a Aneel conferiu um tratamento adequado às questões levantadas na consulta pública. Entretanto, constatei que não estava prevista a manifestação do Ministério de Minas e Energia, da Empresa de Pesquisa Energética e do Operador Nacional do Sistema sobre as demandas dos participantes desse evento que estão fora da esfera de competência da agência reguladora. Diante disso, algumas contribuições foram praticamente tidas como prejudicadas, sob o fundamento de que os procedimentos questionados foram definidos por aquele ministério, o que pode gerar o desperdício de propostas e questionamentos relevantes.

54. Assim sendo, entendo cabível que a Aneel estabeleça filtros para definir quais contribuições devem ser submetidas aos órgãos ou entidades competentes, tendo em vista os riscos de precificação a maior pelo licitante, em razão de uma incerteza não esclarecida ou de uma falha não corrigida; de assimetria dos licitantes no acesso às informações; de impugnações ao edital; e de judicialização.

55. Acrescento que a Lei 8.666/1993, de aplicação subsidiária no caso vertente, exige que, sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a R\$ 150 milhões, o processo licitatório será iniciado obrigatoriamente com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável, à qual todos os interessados terão acesso, além de possuírem o direito a obter todas as informações pertinentes. Nesse mesmo sentido, a IN 81/2018 exige a manifestação do órgão gestor acerca das questões suscitadas durante a audiência pública.

56. Com espreque nessas considerações, em linha de sintonia com o entendimento da unidade técnica, julgo que deve ser recomendado à Aneel que consulte o MME, a EPE e o ONS, quando cabível, para que adotem, de forma conjunta, medidas com o objetivo de esclarecer dúvidas e aproveitar contribuições no âmbito de consultas e audiências públicas que antecedem os leilões de transmissão de energia elétrica. Aduzo que o atendimento a essa recomendação poderá ser verificado quando da análise da próxima licitação dessa espécie.

57. Quanto aos aspectos econômico-financeiros do leilão em tela, esclareço preliminarmente que a Receita Anual Permitida - RAP é a *“receita anual a que a Transmissora terá direito pela prestação de serviço público de transmissão aos usuários, a partir da entrada em operação comercial das instalações de transmissão”*.

58. Acrescento que a RAP é utilizada como um critério de julgamento das propostas dos licitantes no leilão: será vencedor aquele que oferecer a menor receita em cada lote. Além disso, a Aneel estabeleceu RAP máximas para cada lote, as quais constituem um limite máximo de aceitabilidade das propostas.

59. Para calcular o valor da RAP máxima, o fluxo de caixa de cada empreendimento, composto pelo conjunto de desembolsos e recebimentos previstos para o prazo de 30 anos da concessão, atualizados pelo IPCA, é descontado por uma taxa interna de retorno - TIR, a qual zera o valor presente desse fluxo no ano 0 (na data da celebração do contrato). No caso vertente, a TIR atingiu 6,03% a.a.

60. Cumpre ressaltar que essa metodologia está em consonância com o que foi definido no Procedimento de Regulação Tarifária - PRORET, aprovado pela Resolução Normativa-Aneel 831/2018. Além disso, não foram detectadas inconsistências no cálculo da RAP máxima.

61. No que concerne às estimativas dos investimentos que deverão ser realizados pelas novas concessionárias, lembro que, em conformidade com o disposto no submódulo 9.8 do PRORET, *“os valores estimados para cada ativo são provenientes da base de dados de Custos de Referência da Aneel”*, ou seja, do Banco de Preços (BP) da Aneel. Contudo, em alguns casos, há necessidade de realizar estimativas com fulcro em preços que não constam do BP. Nessas hipóteses, são utilizados valores coletados junto ao mercado ou a outros bancos de dados.



62. No caso vertente, foram detectadas três falhas em algumas cotações de preços realizadas pela Aneel. Em primeiro lugar, verifiquei que, no caso dos Lotes 2, 3 e 10, foram obtidas menos de três cotações para cálculo dos preços dos equipamentos, sem que fosse apresentada justificativa circunstanciada. Indagada a respeito, a agência reguladora alegou que, nesses casos, só foi possível utilizar uma ou duas cotações como parâmetro.

63. Em segundo lugar, constatei que as cotações relativas ao Lote 5 foram atualizadas com base na variação de índice não específico, que consistiu em acréscimo de 26,04%. Esse percentual decorreu da divisão da cotação atual da Toshiba por aquela que foi obtida pela CEEE-GT, em 2018, junto à empresa Siemens.

64. Por fim, no que diz respeito ao Lote 11, uma cotação obtida em março de 2018 foi atualizada para maio de 2020, com base na variação do IPCA. Em relação a esse ponto, a Aneel asseverou que os preços informados pelos fabricantes, *“em geral, não se alteram em períodos pequenos, de um a dois anos”*.

65. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que, quando não é possível obter preços referenciais em sistemas oficiais, como o banco de preços da Aneel, deve ser realizada pesquisa de mercado, por meio da qual serão conseguidas, no mínimo, três cotações. Aduzo que, caso a obtenção desse quantitativo se revele inviável, deve ser apresentada uma justificativa circunstanciada. Nesse sentido, podem ser citados, a título de exemplos, os Acórdãos 3.280/2011-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, 2.531/2011-Plenário, relatado pelo Ministro José Jorge, e 1.266/2011-Plenário, relatado pelo Ministro Ubiratan Aguiar.

66. Além disso, consoante exposto por mim no voto condutor do Acórdão 201/2018, as correções de preços com fulcro em índice gerais, como o IPCA, quando envolvem períodos longos, podem ocasionar distorções nesses valores. Aduzo que, com o intuito de evitar esse tipo de problema, no anexo II da Resolução Homologatória-Aneel 2.541/2019, foi prevista a utilização de índices específicos do setor.

67. Importa salientar que os preços de diversos equipamentos do setor elétrico variam em função do dólar ou dos preços internacionais dos minérios que compõem esses equipamentos, o que implica dizer que a variação desses valores pode ser muito diferente daquela observada no IPCA.

68. Registro que o orçamento estimativo dos investimentos deve ser pautado pela busca do preço justo de mercado, sob pena de ensejar a fixação da RAP máxima de cada lote em padrões superestimados ou subestimados.

69. No caso vertente, a gravidade dessas falhas é relativizada pelo deságio que tem sido observado a partir do Leilão 13/2015, que atingiu 60% no último certame. Afinal, na atual conjuntura, as referidas falhas tenderão a ser absorvidas durante o certame licitatório. Por via de consequência, julgo que essas constatações não são suficientes para impedir o prosseguimento da licitação em tela.

70. Por outro lado, entendo que deve ser dada ciência à Aneel das deficiências detectadas nas cotações de preços sob comento, com o objetivo de que sejam adotadas providências internas que previnam a repetição dessas questões.

71. Destaco ainda a boa prática anunciada pela Aneel, em resposta à Contribuição 20 da 2ª Fase da Consulta 46/2019, consubstanciada na possibilidade de serem realizadas visitas às instalações durante o prazo da consulta pública, não apenas após a publicação do edital, o que poderá ensejar contribuições ainda mais valiosas para o aprimoramento dos certames. Assim sendo, julgo conveniente que, por ocasião do acompanhamento dos próximos leilões, o TCU confirme a efetividade desse procedimento.

IV – Considerações finais

72. Registro que, quando do julgamento do acompanhamento do Leilão 2/2019, o TCU prolatou o Acórdão 2.637/2019-Plenário, por meio do qual foi recomendado à Aneel que avaliasse a conveniência e a oportunidade de:

a) aperfeiçoar, por meio de normatização, o modelo de determinação dos prazos estabelecidos para a execução dos empreendimentos destinados à transmissão de energia, com base em critérios objetivos e condições preestabelecidas (tamanho e características do empreendimento, complexidade técnica e socioambiental, planejamento setorial, mitigação de riscos, dentre outros);

b) elaborar modelo de verificação da qualidade mínima aceitável para os Relatórios R3 de linhas de transmissão de energia, com indicação dos elementos essenciais à caracterização dos empreendimentos, permitindo o desenvolvimento de indicadores para o aperfeiçoamento dos processos de desestatização, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo MME em conjunto com a EPE;

c) elaborar modelo de verificação da qualidade mínima aceitável para os Relatórios R5 de linhas de transmissão de energia, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo MME em conjunto com a EPE;

d) incluir os custos relativos à apresentação da Garantia de Fiel Cumprimento do Contrato, à realização do leilão e à gestão da referida garantia nos cálculos da máxima RAP permitida; e

e) exigir percentuais de Garantia de Fiel Cumprimento do Contrato acima de 5% do valor do investimento, com fundamento no art. 56, § 3º, da Lei 8.666/1993, no caso de lotes que indiquem a necessidade de garantias excepcionais (maiores riscos financeiros, técnicos e de atendimento ao prazo contratual fixado), sopesando o benefício desse acréscimo (maior garantia de execução em caso de aplicação de penalidade) com o possível aumento da RAP (em razão do aumento dos custos das transmissoras com a emissão do seguro-garantia) e estabelecendo critérios objetivos para a exploração dessa discricionariedade.

73. Adicionalmente, foi dada ciência ao Ministério de Minas e Energia e à Empresa de Pesquisa Energética das falhas relativas à deficiência na qualidade dos relatórios R3 e R5 do Leilão de Transmissão Aneel 2/2019.

74. Em resposta às recomendações efetuadas por meio do item 9.2 do referido acórdão, a Aneel informou que encaminhará “*estudo específico para determinar os prazos a serem adotados para os empreendimentos de transmissão a serem licitados*” em conjunto com a documentação relativa ao primeiro leilão de 2021. Assim sendo, entendo que, quando da análise dessa documentação, o estudo em tela poderá ser analisado com profundidade.

75. A agência enviou os cálculos efetivados com vistas à definição dos prazos do Leilão 1/2020, o qual foi considerado adequado.

76. No que se refere à qualidade dos relatórios R3 e R5, a Aneel alegou que eles apresentam a qualidade necessária para permitir a definição dos lotes do leilão. Acrescentou que a competência para elaborar esses relatórios foi atribuída ao MME, que conta com o auxílio da EPE. Por oportuno, lembro que, no **decisum** sobre comento, foi dada ciência ao MME e à EPE das falhas detectadas nesses documentos.

77. Além disso, no âmbito do TC 028.601/2016-5, foi realizada auditoria operacional com o objetivo de avaliar “*a atividade governamental de suporte à viabilização socioambiental de redes de transmissão de energia elétrica no Brasil, em especial a emissão de estudos ambientais preparatórios de leilões de concessão e o licenciamento ambiental de instalações de transmissão de energia elétrica*”. Acrescento que o monitoramento do Acórdão 523/2018-Plenário, proferido quando do julgamento dessa fiscalização, está sendo realizado no TC 009.036/2020-2.

78. Desse modo, considerando que o tema relativo à qualidade dos relatórios R1 a R5 está sendo analisada de forma mais abrangente nesses dois últimos processos, não vislumbro a necessidade de adotar neste momento qualquer providência a respeito dessa questão.

79. A Aneel implementou as providências recomendadas relativas à apresentação da Garantia de Fiel Cumprimento do Contrato (GFC), à realização do leilão e à gestão da referida garantia nos cálculos da máxima RAP permitida.

80. Por fim, a agência considerou que não era conveniente nem oportuna a recomendação no sentido de exigir percentuais de GFC acima de 5% do valor do investimento, no caso de lotes que indiquem a necessidade de garantias excepcionais. Afinal, segundo a Aneel, esse procedimento



poderia prejudicar a participação de licitantes e, conseqüentemente, a competitividade dos certames.

81. Com fulcro nessas considerações, julgo que as recomendações exaradas por meio do Acórdão 2.637/2019-Plenário receberam o tratamento devido por parte da Aneel.

82. Estando os presentes autos em meu Gabinete, o Dr. Luiz Felipe Hadlich Miguel (OAB/SP 215.844), atuando em nome do seu escritório de advocacia, apresentou uma peça na qual teceu diversas considerações sobre a sistemática dos leilões promovidos pela Aneel, em especial sobre as autorizações de reforços e melhorias (peças 76 a 79). Diante disso, solicitei que a SeinfraElétrica analisasse esse documento e se manifestasse sobre o impacto dessas alegações sobre o certame licitatório ora sob exame.

83. A unidade técnica se pronunciou no sentido de que não foram reportados fatos novos capazes de obstar o prosseguimento do Leilão 1/2020, contudo, ponderou que seria necessário analisar mais detidamente alguns pontos levantados pelo autor dessa peça. Assim sendo, propôs que, após o julgamento deste processo, sejam extraídas cópias do referido documento e de seus anexos, as quais deverão ser juntadas ao TC 035.319/2020-8, relatado pela Ministra Ana Arraes. Esclareço que o referido processo diz respeito à auditoria operacional cujo objetivo é mapear o processo de autorização de reforços e melhorias, identificar os principais riscos associados à distribuição de autorizações entre os agentes concessionários no país e examinar a regularidade da metodologia de cálculo dos investimentos utilizados na definição da receita adicional relativa aos reforços e melhorias.

84. Julgo acertada a proposta em tela, uma vez que a peça apresentada contém elementos que podem subsidiar a análise a ser empreendida no âmbito daquela fiscalização.

85. Não poderia encerrar este voto sem elogiar a qualidade do trabalho desenvolvido pela SeinfraElétrica, que forneceu os elementos necessários para uma avaliação adequada do certame licitatório sob comento.

Diante do acima exposto, reafirmo minha concordância com a unidade instrutora e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2821/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.238/2020-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsável: Andre Pepitone da Nobrega (CPF 647.676.801-82).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, Empresa de Pesquisa Energética – EPE, Ministério de Minas e Energia – MME e Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
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:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de desestatização com vistas a analisar, nos termos da Instrução Normativa-TCU 81/201, a documentação referente às outorgas que constituem o objeto do Leilão de Transmissão Aneel 1/2020,

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



9.1. considerar que, sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) atendeu aos requisitos previstos nos arts. 3º e 8º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização de que trata o Leilão Aneel 1/2020 e que, dentro do escopo da presente análise, não foram constatadas irregularidades ou impropriedades que desaconselhem o regular prosseguimento do referido processo de outorga;

9.2. recomendar à Aneel, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de consultar o MME, a EPE e o ONS, quando cabível, para que adotem, de forma conjunta, medidas com o objetivo de esclarecer dúvidas e aproveitar contribuições no âmbito das consultas e audiências públicas que antecedem os Leilões de Transmissão de Energia Elétrica, dando pleno cumprimento ao disposto nos arts. 39 da Lei 8.666/1993 e 3º, XX, da IN 81/2018;

9.3. dar ciência à Aneel, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução 315/2020, das seguintes deficiências que foram identificadas nestes autos, com o objetivo de que sejam adotadas providências internas visando prevenir a repetição dessas ocorrências em futuros leilões de transmissão:

9.3.1. não encaminhamento ao TCU de *“estudo contendo descrição exaustiva de todos os elementos que compõem a matriz de repartição de riscos do empreendimento, fundamentando a alocação de cada risco mapeado para cada uma das partes envolvidas no contrato a ser firmado”*, no que concerne ao Leilão de Transmissão 1/2020, o que infringiu o disposto no art. 3º, XXI, da IN 81/2018;

9.3.2. em relação aos Lotes 2, 3, 5, 10 e 11, realização de pesquisas de mercado deficientes, com poucos fornecedores ou desatualizadas, uma vez que foram obtidas menos de três cotações e não foram apresentadas justificativas circunstanciadas para essas constatações, o que possibilita a fixação de RAP inadequadas e vai de encontro à jurisprudência do TCU; e

9.3.3 no que concerne ao Lote 11, a atualização de cotação obtida há mais de dois anos com base na variação de um índice geral (IPCA), além de poder distorcer as condições da época da elaboração dessa cotação, contraria a jurisprudência do TCU; e

9.4. determinar que cópias das peças 76 a 79 destes autos sejam inseridas nos autos do TC 035.319/2020-8, visando fornecer subsídios para a análise que está sendo realizada naquele processo;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão à Aneel, ao Ministério de Minas e Energia, à Empresa de Pesquisa Energética e ao Operador Nacional do Sistema.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2821-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 027.053/2020-2

Natureza: Representação

Representante: BV Alimentos Eireli

Órgão/Entidade: Base Administrativa do Comando de Operações Especiais – Comando do Exército.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REGISTRO DE PREÇOS PARA A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS E GÁS. DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE COM MELHOR PROPOSTA



EM RELAÇÃO A DIVERSOS ITENS. INDÍCIOS DE MERA OCORRÊNCIA DE FALHA FORMAL. POSSÍVEL OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR ADOTADA PARA SUSPENDER A CONTINUIDADE DO CERTAME EM RELAÇÃO AOS ITENS EM QUE A EMPRESA DESCLASSIFICADA APRESENTOU A MELHOR PROPOSTA. OITIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. REVOGAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO PARA O CERTAME LICITATÓRIO RETORNAR À FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, dando conta de supostas irregularidades no registro de preços para a aquisição de gêneros alimentícios e gás de cozinha (Pregão Eletrônico 1/2020), levado a efeito pela Base Administrativa da Brigada de Operações Especiais do Comando do Exército.

2. O valor total adjudicado foi de R\$ 4.496.017,41, referente a 346 itens (peça 25, p. 26).

3. O representante, empresa BV Alimentos Eireli, alegou, em essência, que:

a) sua proposta foi desclassificada por supostamente estar em desacordo com as especificações técnicas exigidas no edital do PE 1/2020, acrescentando que, apesar de ter anexado documento equivocado na ferramenta “Anexos da proposta”, tal arquivo não deveria ter sido considerado, uma vez que os valores ofertados já haviam sido inseridos em campo próprio do sistema e que a planilha de composição do preço deve ser exigida ao final do procedimento licitatório (peça 1, p. 11-13);

b) a partir da vigência do Decreto 10.024/2019, nas licitações que não exigem a apresentação de documentação complementar necessária à compreensão da proposta de preço (planilhas, fórmulas e memórias de cálculo), as licitantes são obrigadas a anexar somente os documentos de habilitação e cadastrar suas propostas de preço em campo adequado do sistema (peça 1, p. 16);

c) a ferramenta “Anexos da proposta” deve ser disponibilizada para permitir que as licitantes apresentem documentos complementares, a exemplo de certificações, e não a planilha de custos, em formato PDF ou similar, tendo em vista que a proposta inicial de preços havia sido disponibilizada em campo próprio do sistema (peça 1, p. 17-18);

d) os valores apresentados para a maioria dos produtos licitados são inexequíveis (peça 1, p. 19-21) e não foram feitas diligências com o intuito de averiguar a exequibilidade das propostas, apesar de ser um dever do pregoeiro (peça 1, p. 21-28); e

e) há indícios de utilização de programas de lances automáticos, conhecidos como robôs (peça 1, p. 28-31).

4. Na etapa processual anterior, em juízo preliminar, foram consideradas parcialmente procedentes as alegações da representante, o que ensejou a adoção de medida cautelar para a suspensão do andamento dos itens envolvidos e a determinação de oitiva do órgão licitante para que se manifestasse sobre a seguinte questão:

a) desclassificação das propostas apresentadas pela licitante BV Alimentos Eireli (CNPJ 22.759.683/0001-06) para os itens 41, 95, 141, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 161, 162, 181, 182, 204, 206, 207, 208, 209, 211, 220, 227, 230, 236, 250, 256, 257, 284, 286, 287, 291, 297, 303, 304, 312, 315, 316, 318, 321, 322, 328, 330, 333 e 345, apesar de terem sido apresentadas com a correta descrição dos objetos e preços ofertados, em campo próprio do sistema Comprasnet, na forma prevista no art. 26 do Decreto 10.024/2019, indício suficiente de que o arquivo juntado pela empresa no campo “anexos de propostas/documentos de habilitação” continha erro que poderia ser facilmente corrigido quando da apresentação da proposta ajustada ao melhor lance ofertado conforme previsto no item 7.31.2 do edital, o que resultou na adjudicação dos itens por valores superiores e poderá resultar em um prejuízo de **R\$ 151.602,28** aos cofres do órgão contratante.



5. Promovida a oitiva quanto às alegações do representante e demais questões levantadas pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas, o feito foi novamente instruído pela unidade técnica nos termos a seguir:

“(…)

E. EXAME TÉCNICO

Item a: desclassificação das propostas apresentadas pela licitante BV Alimentos Eireli (CNPJ 22.759.683/0001-06) para os itens 41, 95, 141, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 161, 162, 181, 182, 204, 206, 207, 208, 209, 211, 220, 227, 230, 236, 250, 256, 257, 284, 286, 287, 291, 297, 303, 304, 312, 315, 316, 318, 321, 322, 328, 330, 333 e 345, apesar de terem sido apresentadas com a correta descrição dos objetos e preços ofertados, em campo próprio do sistema Comprasnet, na forma prevista no art. 26 do Decreto 10.024/2019, indício suficiente de que o arquivo juntado pela empresa no campo “anexos de propostas/documentos de habilitação” continha erro que poderia ser facilmente corrigido quando da apresentação da proposta ajustada ao melhor lance ofertado conforme previsto no item 7.31.2 do edital, o que resultou na adjudicação dos itens por valores superiores e poderá resultar em um prejuízo de R\$ 151.602,28 aos cofres do órgão contratante.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 39, p. 4-5):

- a) a proposta inicial anexada pela empresa BV Alimentos Eireli estava com os itens e respectivas descrições totalmente em desacordo com o solicitado no termo de referência, tornando plausível a recusa da proposta conforme item 7.2 do edital;
- b) a proposta inicial anexada pela empresa apresentava uma lista de itens alimentícios em total incongruência com os itens necessários do pregão, além de constar como valor unitário para cada item a quantia igual para todos de R\$ 100,00 (cem reais); além disso, a proposta da empresa continha 32 itens, sendo que o pregão exigia o atendimento de proposta para 346 itens;
- c) ressalta que após a empresa ter apresentado a proposta inicial em desacordo com as exigências editalícias, o pregoeiro verificou em pesquisa simples no Comprasnet que a empresa BV Alimentos Eireli ganhou diversos itens do pregão no 15/2020 da UASG 160095, o qual já estava de acordo com o Decreto 10.024/2019, ou seja, neste referido pregão a empresa anexou a proposta inicial corretamente e posteriormente a proposta final corrigida após negociação, expondo assim que a empresa estava plenamente ciente dos procedimentos exigidos pela administração;
- d) no tocante ao item gás (item 41), o pregoeiro, após receber a proposta inicial da empresa, realizou uma consulta no sistema SICAF e constatou que a empresa BV Alimentos Eireli não possui códigos e descrições das atividades econômicas principais e secundárias para fornecimento de gás ou botijão de gás; em consulta ao site da Agência Nacional do Petróleo (ANP), não foi encontrado Certificado de Autorização Ponto de Revenda GLP da empresa e a mesma não encaminhou nenhum documento comprovando que possui autorização para revenda de gás;
- e) desse modo, verifica-se que a empresa apresentou proposta inicial anexada em desacordo com as exigências do edital e que o pregoeiro realizou uma análise minuciosa e percuciente da proposta ora em comento, chegando-se à conclusão de que a empresa não dispunha de elementos mínimos para atendimento das necessidades desta Organização Militar no tocante a aspectos legais, técnicos e exequibilidade contratual; portanto, as ações do pregoeiro foram estribadas em respeito à legalidade, impessoalidade e moralidade, evitando em verdade possível dano ao erário caso a empresa fosse mantida no certame sem condições reais de cumprimento dos objetivos do pregão.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações (peça 39, p. 5):

- a) em relação aos impactos da determinação final do TCU para a empresa retornar à fase de lances, de modo a lhe permitir a apresentação da proposta para os itens questionados, esta Organização Militar entende não ser possível em razão de que o pregão já foi homologado;
- b) não há empenho em execução e não houve aquisição dos referidos itens, restando, neste caso, a opção de “anular” os citados itens do pregão, de modo que a esta unidade militar restará o prejuízo com a falta dos mencionados gêneros que somente em novo pregão poderão ser disponibilizados.

Análise:



5. De fato, a proposta inicial da empresa representante (peça 19), inserida na ferramenta “Anexos das Propostas”, contém informações completamente em desacordo com os itens constantes do Termo de Referência.

6. Porém, conforme ressaltado na instrução precedente, o legislador não exigiu que as licitantes apresentassem, antes da sessão pública, as planilhas de composição dos preços iniciais ofertados enviadas em anexos de propostas e a interpretação do pregoeiro quanto à obrigatoriedade da inserção desse documento na ferramenta disponibilizada pelo Comprasnet pode ter impedido a obtenção da proposta mais vantajosa para os itens nos quais o representante havia ofertado o menor preço e apresentado a adequada descrição do objeto no sistema. Cumpre transcrever o seguinte trecho da instrução precedente:

18. A alegação do representante quanto à necessidade do uso da ferramenta somente nas hipóteses em que se fizer necessária a juntada de documentos complementares à proposta já inserida no sistema, a exemplo de memórias de cálculo e certificações, se mostra mais razoável, ainda assim com ressalvas quanto ao rigorismo das análises, em função da necessidade de ajustes ao melhor lance e reapresentação de boa parte da documentação após a fase de lances.

19. O art. 28 do Decreto 10.024/2019 determina a desclassificação das propostas que não estejam em conformidade com os requisitos fixados no edital, todavia, a ata da primeira sessão pública evidencia que os produtos oferecidos pelo representante atendiam as especificações técnicas contidas no Termo de Referência, demonstrando a possibilidade de sua manutenção na disputa.

7. As propostas do representante não foram desclassificadas por estarem em desconformidade como as especificações contidas no edital, mas porque após a sessão de lances, o pregoeiro constatou que o documento inserido na ferramenta “anexos das propostas” era estranho ao objeto da licitação. Ao constatar a falha, o agente público decidiu desclassificar as propostas em vez de solicitar à licitante o envio do documento ajustado ao melhor lance ofertado, na forma prevista nos itens 7.31.2 e 8.1 do edital. Diante da descrição correta dos itens no sistema, conclusão razoável seria de erro na juntada do referido documento, situação que poderia ter sido facilmente corrigida com o envio correto da planilha referente aos itens em que se sagrou vencedora na fase de lances e ajustada aos melhores preços ofertados.

8. Conforme mencionado na instrução precedente, no âmbito do TC-018.651/2020-8, a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia manifestou-se, concordando com as ponderações desta Unidade Técnica, quanto à necessidade de ajuste/exclusão da funcionalidade do “anexo do documento da proposta” da seguinte forma:

10. Pede-se licença para se descompor a ordem e abordar, de pronto, sobre o item 9 desta Nota Técnica - subalínea 'a.2' da alínea 'a' do item 22 do Pronunciamento da Subunidade -, considerando que este Departamento já havia identificado a necessidade de ajustar/excluir a funcionalidade do anexo do documento de proposta (upload), permanecendo tão somente os elementos mínimos (descrição do objeto ofertado e o preço) que serão cadastrados na plataforma pelo fornecedor, deixando, por sua vez, seu envio para momento posterior à fase de lances. Isso também minorará a ação do fornecedor em licitações que se perfazem em inúmeros itens, pois a inserção prévia do documento se torna um “fardo”, já que após a fase de lances, se vencedor, terá que reapresentar com o preço ajustado. O que, em tese, pode ser lucubrado como desproporcional. Portanto, acolhida in totum a recomendação, sendo que, sobre os aspectos da conveniência e da oportunidade, **entende-se uma medida razoável e pertinente, tendo em vista que não há prejuízo ao certame, sendo, sem desvios, mitigador de possíveis interpretações incertas quanto à aceitabilidade da proposta com base no documento inicialmente enviado**”. Anota-se que essa alteração já consta das futuras evoluções do Comprasnet 4.0, a qual, a partir da referida recomendação, entrará como ação prioritária desta Secretaria de Gestão. (grifos nossos)

9. Dessa forma, entendemos que a Unidade Jurisdicionada não logrou afastar a irregularidade em questão, referente à desclassificação das propostas apresentadas pela representante para os itens 41, 95, 141, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 161, 162, 181, 182, 204, 206, 207, 208, 209, 211, 220, 227, 230, 236, 250, 256, 257, 284, 286, 287, 291, 297, 303, 304, 312, 315, 316, 318, 321, 322, 328, 330, 333 e 345, que continham a descrição correta de seus objetos no sistema Comprasnet, sem que o pregoeiro tenha solicitado à licitante o envio da proposta ajustada ao melhor lance ofertado, na forma prevista nos itens 7.31.2 e 8.1 do edital c/c o art. 38, § 2º do Decreto 10.0124/2019, o que resultou na adjudicação dos itens por valores superiores e poderá resultar em um prejuízo de R\$ 151.602,28 ao órgão.

10 Ademais, não é adequada a justificativa do órgão ao alegar, em complemento, que a proposta inicial



da empresa continha 32 itens, sendo que o pregão exigia o atendimento de proposta para 346 itens. Ora, o critério de julgamento adotado no edital é o de menor preço por item, isto é, os licitantes podem participar de quantos e quais itens desejarem, não sendo obrigatório o atendimento a todos os itens contemplados no edital.

11. O fato de que a empresa representante teria ganhado diversos itens do Pregão 15/2020 da UASG 160095, o qual já estava de acordo com o Decreto 10.024/2019, no qual teria anexado a proposta inicial corretamente, não altera a conclusão de que, diante da descrição correta dos objetos e preços ofertados no sistema Comprasnet, deveria o pregoeiro ter solicitado, após a fase de lances, a proposta da licitante ajustada ao melhor lance ofertado, nos termos previstos nos itens 7.31.2 e 8.1 do edital c/c o art. 38, § 2º do Decreto 10.024/2019.

12. Quanto à informação de que a empresa não estaria habilitada a comercializar o item 41 (Botijão para gás, uso doméstico, capacidade de cerca de 45 kg, com válvula e mecanismo de segurança), não foi apresentado pelo pregoeiro esse argumento no âmbito do certame. O motivo alegado pelo pregoeiro para desclassificação das propostas apresentadas pela representante foi o mesmo para todos os itens: “Não está em conformidade com os requisitos estabelecidos no item 7.2 deste Edital. Descrição incompatível com o que prescreve o termo de referência”. Entende-se que essa condição deverá ser verificada quando for analisada a documentação da empresa e somente para os itens a que diz respeito (botijão de gás), uma vez que a licitação é do tipo menor preço por item e a falta de capacidade técnica para determinados itens não influencia necessariamente nos demais, sendo concedida à empresa, ainda, a oportunidade de interpor recurso dos novos fundamentos da decisão.

13. Por fim, a manifestação da Unidade Jurisdicionada quanto à suposta impossibilidade de desfazimento da desclassificação da empresa, com a volta de fase do certame, devido ao mesmo já ter sido homologado, não é verdadeira. É possível, no pregão eletrônico, o cancelamento da homologação pela autoridade competente, conforme consta da tela do sistema Comprasnet anexada à peça 42. Tal cancelamento, inclusive, não precisa ser relativo a todo o certame, mas pode se dar somente em relação aos itens que a representante havia vencido, o que possibilitará ao pregoeiro retornar à fase de julgamento de propostas.

14. Dessa forma, diante da irregular desclassificação da proposta da empresa, conforme exposto nesta instrução, será proposta a determinação para que a Unidade Jurisdicionada proceda ao cancelamento da homologação realizada para os itens 41, 95, 141, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 161, 162, 181, 182, 204, 206, 207, 208, 209, 211, 220, 227, 230, 236, 250, 256, 257, 284, 286, 287, 291, 297, 303, 304, 312, 315, 316, 318, 321, 322, 328, 330, 333 e 345, e retorne o certame à fase de julgamento das propostas, momento em que deverá, nos termos previstos nos itens 7.31.2 e 8.1 do edital, solicitar à empresa sua proposta ajustada ao melhor lance de forma a realizar o devido julgamento.

15. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**.

16. Será proposta, portanto, a **revogação** da medida cautelar adotada, com a realização de determinação, na forma descrita nesta instrução.

F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, Sim decorrente dos encaminhamentos propostos?

Análise:

17. Com a determinação do cancelamento da homologação e da volta à fase de julgamento das propostas, pode haver atraso na conclusão da licitação. Por outro lado, considerando o possível prejuízo de **R\$ 151.602,28** aos cofres do órgão contratante, e tendo em vista que o retorno à fase não é processo moroso e permite o aproveitamento de todos os itens licitados com a correção das falhas verificadas, reputa-se ser a medida mais alinhada ao interesse público.

G. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido do representante de ingresso aos autos? Não

Há pedido de informações/vistas/cópia do processo? Não

Há pedido de sustentação oral? Não

H. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS

Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação Não



ora em análise?

Há processos apensos?

Não

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Em virtude do exposto, propõe-se:

18.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

18.2. no mérito, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

18.3. **revogar** a medida cautelar adotada;

18.4. **determinar** à Base Administrativa do Comando de Operações Especiais, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 4º, inciso I da Resolução – TCU 315/2020, que adote providências para cancelar a homologação dos itens 41, 95, 141, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 161, 162, 181, 182, 204, 206, 207, 208, 209, 211, 220, 227, 230, 236, 250, 256, 257, 284, 286, 287, 291, 297, 303, 304, 312, 315, 316, 318, 321, 322, 328, 330, 333 e 345, e retornar à fase de julgamento das propostas, solicitando à empresa BV Alimentos Eireli (CNPJ 22.759.683/0001-06) sua proposta ajustada ao melhor lance ofertado no certame, e informando ao TCU, no prazo de quinze dias, as providências adotadas, tendo em vista a seguinte irregularidade identificada:

a) desclassificação das propostas apresentadas pela empresa BV Alimentos Eireli (CNPJ 22.759.683/0001-06) para os itens supra, que continham a descrição correta de seus objetos no sistema Comprasnet, sem que o pregoeiro tenha solicitado à licitante o envio da proposta ajustada ao melhor lance ofertado, na forma prevista nos itens 7.31.2 e 8.1 do edital c/c o art. 38, § 2º do Decreto 10.0124/2019, o que resultou na homologação dos itens por valores superiores e poderia resultar em um prejuízo de **R\$ 151.602,28** ao erário;

18.5. **informar** à Base Administrativa do Comando de Operações Especiais e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, 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

18.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore a determinação supra.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação da empresa BV Alimentos Eireli, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, relatando supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 1/2020, conduzido pela Base Administrativa da Brigada de Operações Especiais do Comando do Exército, cujo objeto foi a constituição de ata de registro de preços para a aquisição de gêneros alimentícios e gás GLP.

2. Consoante apurado na etapa processual anterior, a proposta da representante foi desclassificada por supostamente estar em desacordo com as especificações técnicas exigidas no edital do PE 1/2020, pois teria anexado documento equivocado na ferramenta “anexos da proposta”.

3. Depois de realizar a sessão de lances, o pregoeiro verificou que, logo no início do certame, havia sido inserida como anexo uma planilha com detalhamento dos preços referente a outro certame (peça 19), o que ensejou a desclassificação indevida da licitante.

4. Por meio de despacho, adotei medida cautelar suspendendo o processamento do certame no que se refere aos itens questionados pela representante até que esta Corte de Contas apreciasse a matéria no mérito. A referida medida cautelar foi referendada pelo Plenário por meio do Acórdão 2.263/2020.

5. Na ocasião, anotei que o comportamento esperado do pregoeiro seria desconsiderar esse documento juntado erroneamente pela licitante e dar continuidade ao certame, solicitando nova planilha com os preços referentes aos itens em que a empresa apresentou a melhor proposta. Caberia, pois, a aplicação do disposto no art. 47 do Decreto 10.024/2019:

“47. O pregoeiro poderá, no julgamento da habilitação e das propostas, sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, e lhes atribuirá validade e eficácia para fins de habilitação e classificação, observado o disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.” (grifou-se).

6. Esse excesso de formalismo do pregoeiro fez com que fossem desconsideradas as propostas da representante em 43 itens, com a consequente convocação dos licitantes classificados na sequência. Tal fato levou o órgão contratante a selecionar propostas mais onerosas, podendo resultar em prejuízo de R\$ 151.602,28 aos cofres públicos.

7. Desta feita, foi promovida a oitiva da Base Administrativa do Comando de Operações Especiais, com amparo no art. 276, § 3º, o que ensejou a realização de instrução de mérito pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog (peças 43, 44 e 45).

8. Em apertada síntese, diante da desclassificação irregular da melhor proposta, a unidade técnica concluiu pela procedência parcial da presente representação. Assim, propôs a revogação da medida cautelar anteriormente adotada, bem como a expedição de determinação para que haja o cancelamento da homologação do certame e o retorno à fase de julgamento das propostas.

9. Estou plenamente de acordo com o encaminhamento ora proposto, adotando o exame da unidade técnica como razões de decidir, sem prejuízo de tecer alguns comentários adicionais.

10. Com efeito, além da aplicação do art. 47 do Decreto 10.024/2019, o pregoeiro deveria ter observado a disposição presente no art. 38, §2º, do mesmo normativo, **in verbis**:

“Art. 38. Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, o pregoeiro deverá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado o melhor preço, para que seja obtida melhor proposta, vedada a negociação em condições diferentes das previstas no edital.

(...)

§ 2º O instrumento convocatório deverá estabelecer prazo de, no mínimo, duas horas, contado da solicitação do pregoeiro no sistema, para envio da proposta e, se necessário, dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado após a negociação de que trata o caput.

11. Ou seja, a despeito de ter ocorrido o envio de documentação equivocada antes da fase competitiva do certame, os lances ofertados exigiriam de qualquer maneira que a licitante vencedora encaminhasse nova proposta adequada ao lance vencedor. A lógica do referido dispositivo é o julgamento das propostas somente após o envio da proposta final adequada ao lance vencedor. O envio prévio da proposta, antes do início da fase de lances, previsto nos arts. 19, inciso II, 25 e 26 do Decreto 10.024/2019, é um mero ato preparatório de natureza instrumental, visto que o julgamento da proposta ocorre após a fase de lances, com base na proposta adequada ao lance vencedor, nos termos do art. 39:

“Art. 39. Encerrada a etapa de negociação de que trata o art. 38, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao máximo estipulado para contratação no edital, observado o disposto no parágrafo único do art. 7º e no § 9º do art. 26, e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital, observado o disposto no Capítulo X.”

12. Corroborando tal entendimento, gostaria de reproduzir excerto da instrução preliminar inserta à peça 28 (grifos acrescidos):

“23. No âmbito do TC-018.651/2020-8, o titular da 3ª Diretoria Técnica da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas fez pertinentes ponderações acerca da importância de ser revista a funcionalidade de anexar proposta quando do cadastro pela empresa licitante, sem prejuízo do preenchimento, nessa fase, de informações básicas parametrizadas no sistema, deixando a obrigatoriedade do envio da proposta para momento posterior à fase de lances, de maneira a otimizar o procedimento e mitigar o risco de interpretações equivocadas pelos agentes públicos que conduzem os certames.



24. No âmbito daquele processo, por meio de despacho à peça 43, o relator acolheu o encaminhamento oferecido pelo titular da 3ª Diretoria Técnica da Selog, o que levou à expedição do Ofício 32.292/2020-TCU-Seproc ao Secretário de Gestão do Ministério da Economia (peça 44 do TC-018.651/2020-8).

25. Em resposta ao questionamento acerca da possibilidade de ajuste/exclusão da funcionalidade do anexo do documento da proposta, a Seges assim se manifestou (peça 51 do TC-018.651/2020-8):

10. *Pede-se licença para se descompor a ordem e abordar, de pronto, sobre o item 9 desta Nota Técnica - subalínea 'a.2' da alínea 'a' do item 22 do Pronunciamento da Subunidade -, considerando que este Departamento já havia identificado a necessidade de ajustar/excluir a funcionalidade do anexo do documento de proposta (upload), permanecendo tão somente os elementos mínimos (descrição do objeto ofertado e o preço) que serão cadastrados na plataforma pelo fornecedor, deixando, por sua vez, seu envio para momento posterior à fase de lances. Isso também minorará a ação do fornecedor em licitações que se perfazem em inúmeros itens, pois a inserção prévia do documento se torna um "fardo", já que após a fase de lances, se vencedor, terá que reapresentar com o preço ajustado. O que, em tese, pode ser lucubrado como desproporcional. Portanto, acolhida in totum a recomendação, sendo que, sobre os aspectos da conveniência e da oportunidade, entende-se uma medida razoável e pertinente, tendo em vista que não há prejuízo ao certame, sendo, sem desvios, mitigador de possíveis interpretações incertas quanto à aceitabilidade da proposta com base no documento inicialmente enviado". Anota-se que essa alteração já consta das futuras evoluções do Comprasnet 4.0, a qual, a partir da referida recomendação, entrará como ação prioritária desta Secretaria de Gestão. (grifos nossos)*

26. *A reposta da Seges evidencia a pertinência e a razoabilidade do entendimento da Selog quanto à desnecessidade de apresentação da planilha de custos no momento do cadastramento da proposta e reforça a necessidade da atuação imediata deste Tribunal, deferindo o pedido de concessão da medida cautelar para retornar a fase de lances, de modo a permitir o exame da proposta do representante, ajustada ao melhor lance, que poderá evitar um prejuízo potencial de R\$ 151.602,28 aos cofres do órgão contratante, que pode se agravar na hipótese de serem admitidas adesões em até o dobro das quantidades previstas para esses itens."*

13. De igual forma, o art. 17, inciso VI, do Decreto 10.024/2019 também afirma que é dever do pregoeiro sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica. Portanto, com base nesse dispositivo, julgo que não haveria vedação ao envio de novo anexo à proposta da empresa autora da representação, já ajustado ao valor do lance vencedor.

14. O processo licitatório deve ser pautado pelo formalismo moderado e pela busca da verdade material, de forma que eventual equívoco do licitante no preenchimento de sua proposta poderia ser saneado. Nesse sentido, apresento a seguir os enunciados de diversas deliberações deste Tribunal, enfatizando a existência de vários outros precedentes com idêntico entendimento:

"A mera existência de erro material ou de omissão na planilha de custos e de preços de licitante não enseja, necessariamente, a desclassificação antecipada da sua proposta, devendo a Administração promover diligência junto ao interessado para a correção das falhas, sem permitir, contudo, a alteração do valor global originalmente proposto." (Acórdão 830/2018-Plenário).

"Não restando configurada a lesão à obtenção da melhor proposta, não se configura a nulidade do ato. Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado." (Acórdão 1.811/2014-Plenário).

"Estando os preços global e unitários ofertados pelo licitante dentro dos limites fixados pela Administração, é de excessivo rigor a desclassificação da proposta por divergência entre seus preços unitários e respectivas composições detalhadas de custos, por afronta aos princípios da razoabilidade, da ampla competitividade dos certames e da busca de economicidade nas contratações. Referida

divergência se resolve com a retificação das composições, sem necessidade de modificações ou ajustes em quaisquer dos valores lançados na proposta a título de preços unitários.” (Acórdão 2742/2017-Plenário).

“A existência de erros materiais ou de omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratante realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. Cabe à licitante suportar o ônus decorrente do seu erro, no caso de a Administração considerar exequível a proposta apresentada.” (Acórdão 2.546/2015-Plenário).

“A mera existência de erro material ou de omissão na planilha de custos e de formação de preços da licitante não enseja, necessariamente, a desclassificação antecipada da sua proposta, devendo a Administração promover diligência junto ao interessado para a correção das falhas, sem permitir, contudo, a alteração do valor global originalmente proposto.” (Acórdão 370/2020-Plenário).

“A desclassificação de licitantes por conta de erro material na apresentação da proposta, fere os princípios da competitividade, proporcionalidade e razoabilidade, sendo medida de extremos rigor, que pode afastar do certame propostas mais vantajosas, com ofensa ao interesse público.” (Acórdão 1.734/2009-Plenário).

15. Vale lembrar que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas. Nas palavras do professor Adilson Dallari: a *“licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital”*.

16. A meu ver, a controvérsia existente nos autos pode ser facilmente dirimida com a aplicação do princípio da seleção da proposta mais vantajosa, o que exigiria que o Pregoeiro diligenciasse ao participante requerendo a correção de sua proposta de preços.

17. Entendo também aplicável ao caso a disposição presente no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, no sentido de que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Caso contrário, se for considerado válido o processo entabulado pelo órgão jurisdicionado na condução do certame ora em apreciação, por uma mera formalidade, haveria um grande desperdício de dinheiro público em um país absolutamente carente de recursos.

18. Portanto, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, cabe determinar à Base Administrativa do Comando de Operações Especiais que adote providências para anular a homologação dos itens questionados do Pregão Eletrônico 1/2020, bem como realizar novo julgamento das propostas, solicitando à empresa BV Alimentos Eireli sua proposta ajustada ao melhor lance ofertado no certame, nos termos previstos no art. 38, §2º, do Decreto 10.024/2019, informando ao TCU, no prazo de quinze dias, as providências adotadas.

ACÓRDÃO Nº 2822/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.053/2020-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há
- 3.1 Representante: BV Alimentos Eireli (22.759.683/0001-06)
4. Órgão/Entidade: Base Administrativa do Comando de Operações Especiais – Comando do Exército.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: não há



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, efetuada com fulcro no art. 113, § 1o, da Lei 8.666/1993, dando conta de supostas irregularidades no registro de preços para a aquisição de gêneros alimentícios e gás de cozinha (Pregão Eletrônico 1/2020), levado a efeito pela Base Administrativa da Brigada de Operações Especiais do Comando do Exército,

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, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. revogar a medida cautelar anteriormente adotada, referendada pelo Acórdão 2.263/2020-Plenário;

9.3. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, determinar à Base Administrativa do Comando de Operações Especiais que adote providências para anular a homologação dos itens 41, 95, 141, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 161, 162, 181, 182, 204, 206, 207, 208, 209, 211, 220, 227, 230, 236, 250, 256, 257, 284, 286, 287, 291, 297, 303, 304, 312, 315, 316, 318, 321, 322, 328, 330, 333 e 345 do Pregão Eletrônico 1/2020, bem como que realize novo julgamento das propostas, solicitando à empresa BV Alimentos Eireli (CNPJ 22.759.683/0001-06) sua proposta ajustada ao melhor lance ofertado no certame, nos termos previstos no art. 38, §2º, do Decreto 10.024/2019, informando ao TCU, no prazo de quinze dias, as providências adotadas;

9.4. dar ciência desta deliberação ao representante e à Base Administrativa do Comando de Operações Especiais; e

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Selog monitore a determinação constante do subitem 9.3 supra.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2822-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 034.272/2020-8

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA)

Representação legal: Alexandre Uellner e Silva (50878/OAB-RS) e outros, representando L8 Service Providers Redes e Energia S/A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. SUPOSTAS EXIGÊNCIAS DE CARÁTER RESTRITIVO. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR ADOTADA PARA SUSPENDER CONTRATAÇÕES OU ORDENS DE FORNECIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO



Trata-se de representação, com fulcro no art. 113, §1º, da Lei 8.666/1993, dando conta de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 2/2020 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) para a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação (Sistema Integrado de Vídeo Monitoramento – CFTV – e Sistema de Controle de Acesso, incluindo equipamentos, **software**, infraestrutura, serviço de instalação, configuração, suporte técnico e garantia).

2. O certame foi homologado no dia 16/9/2020 (peça 25) pelo valor de R\$ 13.777.702,00, e a Ata de Registro de Preço foi assinada no dia 29/9/2020 (peça 40).

3. A representante, a empresa L8 Group S/A, alega, conforme sintetizou a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas, que:

“a) apesar de o edital e seus anexos não consignar determinada marca ou fabricante, as especificações dos itens 1 a 7 contemplaram uma série de exigências com viés nitidamente restritivo, as quais acabaram por direcionar o certame a um único e exclusivo fabricante, a Avigilon, fazendo com que somente poucas empresas que a representam estivessem aptas a participar da competição, em afronta aos princípios da isonomia e da competitividade (peça 1, p. 4);

b) em sede de impugnação ao edital, a representante sinalizou quanto a esta restrição, inclusive indicando expressamente a única fabricante que atenderia as exigências editalíssimas, mas, ainda assim, os argumentos não foram acatados e instrumento convocatório manteve-se inalterado (peça 1, p. 19); e

c) o edital ainda apresentou outra irregularidade, a exigência de ‘declaração do fabricante’ comprovando que a licitante está apta a fornecer, instalar, prestar suporte e garantia dos seus produtos (item 9.1.6 do edital). Tal exigência é ilícita na medida em que outorga ao próprio fabricante o direito de escolher entre seus parceiros comerciais qual entende deva ser beneficiado com sua declaração, promovendo, em última instância, o direcionamento do certame (peça 1, p. 34 e 35).”

4. Ao propor a concessão de medida cautelar para *“impedir que sejam firmadas avenças, emitidos empenhos, emitidas ordens de fornecimento e admitidas adesões (‘caronas’)”*, a unidade técnica assim se manifestou:

“O certame foi homologado no dia 16/9/2020 (peça 25), e a Ata de Registro de Preço foi assinada no dia 29/9/2020 (peça 40). Em consulta na aba Gestão de Ata de Registro de Preço/SRP, disponível em <https://www2.comprasnet.gov.br/siasgnet-atasrp/public/principal.do> (acesso em 13/10/2020), nota-se que ainda nenhum item foi contratado.(...)”

C. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

LEGITIMIDADE DO AUTOR representante possui legitimidade para representar ao Tribunal?

(Fundamento: art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237 do Regimento Interno/TCU)

Sim

REDAÇÃO EM LINGUAGEM COMPREENSÍVEL 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 ILEGALIDADEA representação encontra-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade apontada pelo autor?

(Fundamento: art. 235 do Regimento Interno/TCU) Sim

COMPETÊNCIA DO TCUA representação trata de matéria de competência do TCU?

(Fundamento: art. 235 do Regimento Interno/TCU) Sim

INTERESSE PÚBLICOOs 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, restará configurada restrição indevida à competição.

CONCLUSÃO QUANTO AO EXAME DE ADMISSIBILIDADE

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.

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

A ata de registro de preços decorrente do certame já foi assinada? Sim

O contrato decorrente da ata de registro de preços (que, porventura, seja objeto da representação/denúncia) já foi assinado? Não

Análise:

3. Está configurado o pressuposto do perigo da demora em razão de não haver decisão judicial ou administrativa para suspender o referido certame ou as contratações dele decorrente. Repisa-se que, em consulta na aba Gestão de Ata de Registro de Preço/SRP, disponível em <https://www2.comprasnet.gov.br/siasgnet-atasrp/public/principal.do> (acesso em 13/10/2020), ainda nenhum item foi contratado. Esta constatação é reforçada pela negativa de resultado quanto a eventuais contratos publicados no Diário Oficial da União entre os dias 29/9/2020 (data da assinatura da Ata de Registro de Preço) até a presente data.

PERIGO DA DEMORA REVERSO

O serviço/bem é essencial ao funcionamento das atividades da Unidade Jurisdicionada? Não

A Unidade Jurisdicionada está coberta 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 há informação

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 há informação

Análise:

4. Está afastado o pressuposto do perigo da demora reverso uma vez que, apesar de os serviços de controle de acesso e de vigilância eletrônica mediante sistema de vídeo monitoramento serem importantes para potencializar a segurança dos usuários da IFMA e dos bens por ela custodiados, considera-los essenciais ao funcionamento das atividades finalísticas é demasiadamente excessivo, sobretudo ao ser provável que o órgão esteja amparado contratualmente em relação a serviços de vigilância patrimonial presencial e de recepção, como é comum aos órgãos públicos, os quais também se prestam, dentre outras funções, às atividades de segurança e controle de acesso.

PLAUSIBILIDADE JURÍDICA

A Unidade Jurisdicionada está sujeita aos normativos supostamente infringidos? Sim

Há plausibilidade nas alegações do representante ou nas verificações realizadas pela Unidade Técnica? Sim

Há indício de sobrepreço ou superfaturamento?

Não

Há grave risco de lesão ao erário, inexecução ou execução insatisfatória do objeto? Não

Análise quanto à plausibilidade jurídica e quanto à necessidade de adoção de medida cautelar:

5. O certame teve como órgão gerenciador o IFMA e contou com outros três órgãos participantes. Foram licitados 48 itens distintos, sendo a adjudicação feita pelo menor preço global. Destes itens, os de 1 ao 7 (“câmeras”) devem ser do mesmo fabricante, conforme requerido nas “Especificações Técnicas dos Equipamentos, Materiais e Serviços” (peça 33, p. 3), inserida no Anexo



II – Memorial Técnico do Edital. Até aí, não há problemas, em razão da necessidade de compatibilidade dos equipamentos.

6. Ocorre que o nível de detalhamento das especificações dessas sete câmeras, descritas nesse mesmo Anexo II, indica haver direcionamento do certame a uma única fabricante. A Representante efetuou pesquisas junto a outras nove das “maiores fabricantes de câmeras do mercado mundial”, quais sejam, a Axis, Hikvision, Hanwha, Pelco, Mobotix, Panasonic, Vivotek, Bosch e Dahua, e constatou que nenhuma delas tem condições de atender, na integralidade, o fornecimento das sete câmeras com as especificações exigidas. Tão somente a Avigilon teria produtos plenamente compatíveis com todos os sete tipos (peças 1, p. 24-26, 3-7 e 14).

7. Apesar de não ficar deveras cristalino os exatos pontos em que as combatidas especificações estariam excluindo a possibilidade de ofertar produtos de outras fabricantes e, ao mesmo tempo, direcionando somente à fabricante Avigilon, para a constatação da plausibilidade jurídica destes argumentos deve ser levado em conta os elementos fáticos que circundaram o certame.

8. A começar, apesar da atraente materialidade da contratação, somente três empresas participaram, sendo que duas - Niva Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 09.053.350/0001-90) e Teltex Tecnologia S/A (CNPJ 73.443.360/0003-89) – ofertaram produtos da fabricante Avigilon e a outra - Real Energy Ltda. (CNPJ 41.116.138/0001-38) – nem mesmo descreveu qual seria a marca, a fabricante e o modelo/versão dos produtos que estava oferecendo.

9. Levando em consideração que a contratação almejada não é complexa e cujo mercado não se aparenta restrito, a participação de apenas três empresas, sendo apenas duas diretamente qualificáveis, denota forte indício de que as exigências editalíssimas continham, de fato, restrições indevidas que fulminaram a competitividade do certame. A título meramente exemplificativo, citam-se os pregões eletrônicos abaixo, com objetos semelhantes ao do PE 2/2020, mas que, mesmo ainda tendo valores estimados bem inferiores ao desta contratação, a quantidade de empresas que participaram foi consideravelmente maior (informações extraídas e disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal – www.comprasgovernamentais.gov.br):

a) 45/2013, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Usag 153173), com valor estimado em R\$ 6.655.666,83, teve oito participantes;

b) 35/2018, do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região (Uasg 80020), com valor estimado em R\$ 16.586.209,35, teve quinze participantes, dentre elas as empresas Niva Tecnologia da Informação Ltda. e Teltex Tecnologia S.A, sendo que esta última se sagrou vencedora deste certame;

c) 22/2019, do Conselho da Justiça Federal (90026), com valor estimado em R\$ 2.123.218,85, teve treze participantes, dentre elas a empresa Niva Tecnologia da Informação Ltda.;

d) 7/2018, da Universidade Federal de Minas Gerais (Uasg 153254), com valor estimado em R\$ 6.095.650,24, teve quarenta e sete participantes, dentre elas a empresa Teltex Tecnologia S.A.

10. Sobreleva o fato que, em sede de esclarecimentos ao procedimento licitatório, as empresas Protekseg Tecnologia em Segurança Ltda., Teltex Tecnologia S/A e L8 Group (ora representante) já haviam alertado que tais requisitos editalíssimos estavam indiretamente limitando àquela referida fabricante (peça 44, p. 1, 3, 5 e 6). Ainda, mediante impugnação ao Edital, novamente a empresa L8 Group S/A (peças 19 e 20) e agora também a empresa Fonmart Tecnologia Ltda. (peça 18) atacaram especificamente as combatidas exigências. Em nenhum caso foi acatado pelo pregoeiro, sob os argumentos centrais de que as características das câmeras visam “padronizar o ambiente a ser implementado, nivelar o padrão da competição, diminuir a quantidade de variáveis a serem controladas, garantindo ainda um padrão mínimo de qualidade e recursos tecnológicos” e de que “basta uma rápida busca no Google pela ‘datasheet’ dos principais fabricantes de mercado” para constatar diversos fabricantes capazes de atender às referidas exigências (peças 15, 16 e 44, p. 2, 4, 7 e 8).

11. Tal argumento, no entanto, não encontra baliza em quaisquer documentos nesses autos, tais como prints das aludidas telas de pesquisa, links para acesso aos sites e, principalmente, da necessária pesquisa/estudo contendo as especificações técnicas e a cotação de preço, de modo a

identificar um conjunto representativo de diversos modelos existentes no mercado que atendam completamente as necessidades da Administração, justamente para evitar o direcionamento do certame para determinados modelos. Sobre a necessidade de o órgão licitante realizar este levantamento prévio, bem como do cuidado que se deve ter para, a um só tempo, delimitar o objeto e proporcionar a ampla participação no certame, o sumário do Acórdão 2829/2015-TCU-Plenário, Ministro-Relator Bruno Dantas, mencionando o Acórdão 2383/2014-TCU-Plenário, Ministro-Relator José Mucio Monteiro, traz importantes lições:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS. EQUIPAMENTOS DE REDES. SUPOSTO DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO. AUDIÊNCIA DOS GESTORES. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA DESCRIÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO E DAS HIPÓTESES DE DIRECIONAMENTO. EXISTÊNCIA DE OUTRAS MARCAS E MODELOS QUE PODERIAM ATENDER AO OBJETO. NÃO COMPROVAÇÃO DE DIRECIONAMENTO. OUTRAS FALHAS QUE DEVEM SER PREVENIDAS. CIÊNCIA AO ÓRGÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. O direcionamento da licitação mediante a descrição do objeto caracteriza-se pela inserção, no instrumento convocatório, de características atípicas dos bens ou serviços a serem adquiridos. 2. O órgão licitante deve identificar um conjunto representativo de diversos modelos existentes no mercado que atendam completamente as necessidades da Administração antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para modelo específico e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado (Acórdão 2.383/2014-TCU-Plenário). 3. A vedação à indicação de marca (arts. 15, § 7º, inciso I, e 25, inciso I, da Lei 8.666/1993) não se confunde com a menção à marca de referência, que deriva da necessidade de caracterizar/descrever de forma adequada, sucinta e clara o objeto da licitação (arts. 14, 38, caput, e 40, inciso I, da mesma Lei). A diferença básica entre os dois institutos é que o primeiro (excepcionado pelo art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/1993), admite a realização de licitação de objeto sem similaridade nos casos em que for tecnicamente justificável, ao passo que o segundo é empregado meramente como forma de melhor identificar o objeto da licitação, impondo-se a aceitação de objeto similar à marca de referência mencionada. 4. A padronização, uma das hipóteses para eventual indicação de marca específica, é um instrumento dirigido a aquisições futuras e não pode ser realizada ao alvedrio da Administração, devendo ser precedida de procedimento específico, cuja escolha deve ser objetiva e técnica, fundamentada em estudos, laudos, perícias e pareceres que demonstrem as vantagens econômicas e a requerida satisfação do interesse público. 5. A descrição do objeto de forma a atender às necessidades específicas da entidade promotora do certame não configura direcionamento da licitação, mormente quando não há no edital injustificada indicação ou mesmo menção de marca específica e quando se verifica no mercado a existência de outros modelos que poderiam atender completamente as especificações ali descritas. 6. A segregação de funções é princípio básico de controle interno que consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de formalização, autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão, facultando a revisão por setores diferentes nas várias etapas do processo e impedindo que a mesma pessoa seja responsável por mais de uma atividade sensível ao mesmo tempo, sem o devido controle. Nesse sentido, as Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, o Decreto 5.450/2005 e a IN-SLTI/MPOG 4/2014, no caso de soluções de TI, estabelecem claramente as atribuições e responsabilidades de cada agente envolvido nas diversas fases do processo de contratação. 7. O argumento de que o valor do melhor lance estaria abaixo do orçamento estimativo e que, portanto, estaria atendido o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração somente merece guarida quando evidenciado que a pesquisa de preços da licitação foi feita de acordo com a melhor técnica possível para cada caso, a exemplo dos parâmetros definidos na IN-SLTI/MPOG 5/2014. (grifou-se)

12. Vale registrar que a empresa Protekseg Tecnologia em Segurança Ltda., no âmbito de seu pedido de esclarecimento, havia indagado ao pregoeiro “quais as marcas/modelos de equipamento serviram de base para a elaboração das descrições técnicas contidas no anexo supramencionado

(Anexo II – Memorial Técnico), especialmente no que correspondem aos itens de câmeras, catracas e cancelas” (peça 44, p. 1), o que foi respondido no seguinte sentido (peça 44, p. 2):

O IFMA não utilizou uma marca ou modelo específica para elaboração das especificações técnicas. Foram utilizadas várias fontes de informações, entre elas: editais com objeto similar, datasheets de fabricantes e melhores práticas do segmento, obviamente que se adequam a necessidade do IFMA. Portanto, não cabe citar marcas ou modelos que poderiam levar a um direcionamento do processo de contratação.

13. Outra impropriedade, e que também atua para a restrição da competitividade, é a exigência contida no subitem 9.1.6 do Termo de Referência, reproduzido abaixo, na medida em que destoa do rol exaustivo e taxativo de documentos previstos no art. 30 da Lei. 8.666, de 21 de junho de 1993, e no art. 40 do Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019.

Dos Critérios de Qualificação Técnica

[...]

9.1. Além da documentação necessária, conforme legislação vigente, o Sistema Unificado de Cadastramento de Fornecedores – SICAF e o edital, a LICITANTE deverá apresentar a seguinte documentação complementar no momento do envio da proposta:

[...]

9.1.6. Apresentar declaração do fabricante da solução de vídeo monitoramento e controle de acesso, comprovando que a LICITANTE está apta para fornecer, instalar, prestar suporte e garantia a seus produtos.

14. Não à toa, a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de considerar irregular tal exigência, quando injustificada, como foi o caso. Neste sentido, citam os seguintes enunciados:

A exigência de declaração do fabricante atestando que a licitante está autorizada a comercializar os seus equipamentos e capacitada a prestar o suporte técnico necessário, como requisito de habilitação, somente é admitida em casos excepcionais, quando for imprescindível à execução do objeto, situação que deverá ser tecnicamente justificada no processo licitatório (Acórdão 2613/2018-TCU-Plenário, Ministro-Relator Vital do Rêgo)

A exigência de declaração do fabricante, carta de solidariedade, ou credenciamento, como condição para habilitação de licitante em pregão eletrônico, carece de amparo legal, por extrapolar o que determina o art. 14 do Decreto 5.450/2005 (Acórdão 3783/2013-TCU-1ª Câmara, Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues)

A exigência de declaração do fabricante, carta de solidariedade ou credenciamento, como condição para habilitação de licitante, por configurar restrição à competitividade, somente é admitida em casos excepcionais, quando for necessária à execução do objeto contratual, situação que deverá ser adequadamente justificada de forma expressa e pública (Acórdão 1805/2015-TCU-Plenário, Ministro-Relator Weder de Oliveira)

Nas aquisições de equipamentos de informática, restringem o caráter competitivo do certame exigências: (i) que a placa mãe, a Bios, o mouse e o teclado sejam do mesmo fabricante do equipamento; (ii) que requerem declaração do fabricante para demonstrar o atendimento das características técnicas especificadas no edital; (iii) que determinam o fornecimento de certificado específico para comprovar o cumprimento de requisitos de segurança, compatibilidade eletromagnética, consumo de energia e sustentabilidade ambiental, sem admitir outros meios de prova (Acórdão 1881/2015-TCU-Plenário, Ministra-Relatora Ana Arraes)

Nas licitações para contratação de serviços de TI, é irregular a exigência de declaração de credenciamento de fabricantes de hardware e software como requisito de habilitação técnica sem expressa justificativa no processo licitatório e sem prévio exame do impacto dessa exigência na competitividade do certame (Acórdão 2301/2018-TCU-Plenário, Ministro-Relator José Mucio Monteiro)



A comprovação de credenciamento ou parceria junto a fabricantes, quando imprescindível e desde que devidamente motivada, deve ser exigida como requisito técnico obrigatório da contratada e não como requisito de habilitação das licitantes (Acórdão 926/2017-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz)

15. Ante todo este contexto, resta verossímil a plausibilidade jurídica das alegações da Representante, razão pela qual se propõe deferir o pedido de medida cautelar, uma vez presente também o pressuposto do perigo da demora, essenciais para sua concessão, e por restar descaracterizado o perigo da demora reverso. Importante ressaltar que, porquanto a ata de registro de preço já tenha sido assinada e ainda não houve qualquer celebração de contrato dela decorrente, a cautelar atuará para, momentaneamente, impedir que sejam firmadas avenças, emitidos empenhos, emitidas ordens de fornecimento e admitidas adesões (“caronas”) a este instrumento.

16. Em consequência deste encaminhamento, deverá ser promovida a oitiva da IFMA, bem como, em razão de ser diretamente interessada no objeto em questão, da empresa Niva Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 09.053.350/0001-90).

E. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos? Não

F. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido de ingresso aos autos?

Não

Há pedido de informações/vistas/cópia do processo? Não

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

17. Em virtude do exposto, propõe-se:

17.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

17.2. 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 Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) suspenda quaisquer contratações ou ordens de fornecimento decorrentes da Ata de Registro de Preço, e eventuais adesões a este instrumento, originada do Pregão Eletrônico 2/2020 (processo administrativo 23249.088197/2019-10), até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço e, caso algum contrato já tenha sido firmado, abstenha-se de praticar qualquer ato com vistas à sua execução até a deliberação definitiva desta Corte;

17.3. realizar a oitiva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA), 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 ao Pregão Eletrônico 2/2020 (processo administrativo 23249.088197/2019-10):

a) as especificações dos itens 1 a 7 contemplaram uma série de exigências com viés nitidamente restritivo, as quais acabaram por direcionar o certame a um único e exclusivo fabricante, a Avigilon, fazendo com que somente as poucas empresas que a representam estivessem aptas a participar da competição, em afronta aos princípios da isonomia e da competitividade, ao art. 3º, § 1º, I, da Lei



8.666/1993, bem como à jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 2829/2015-TCU-Plenário e Acórdão 2383/2014-TCU-Plenário);

b) exigência injustificada contida no subitem 9.1.6 do Edital, requerendo da licitante declaração do fabricante da solução de vídeo monitoramento e controle de acesso, comprovando que está apta para fornecer, instalar, prestar suporte e garantia a seus produtos, é irregular, ante não se enquadrar no rol taxativo de documentos exigidos pelo art. 30 da Lei. 8.666, de 21 de junho de 1993, e art. 40 do Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019, bem como ir de encontro à jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 2613/2018-TCU-Plenário; Acórdão 3783/2013-TCU-1ª Câmara; Acórdão 1805/2015-TCU-Plenário; Acórdão 1881/2015-TCU-Plenário; Acórdão 2301/2018-TCU-Plenário; Acórdão 926/2017-TCU-Plenário);

c) demais informações que julgar necessárias; e

d) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato.

17.4. considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores (no que se aplica a representações e denúncias):

a) solicitar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA), caso queira, no prazo de quinze dias:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

a.2) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de eventual determinação do TCU para anulação do certame e atos dele decorrentes, inclusive da Ata de Registro de Preço, em função dos indícios de irregularidades verificados;

b) alertar o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA), com relação à construção participativa de deliberações, de que:

b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção.

17.5. realizar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da sociedade empresária Niva Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 09.053.350/0001-90), para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes no subitem 17.3 retro, assim como sobre os pressupostos da cautelar deferida;

17.6. diligenciar o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos, caso existentes:

a) pesquisa de preços, levantamento de mercado e estudo técnico que balizaram a formulação do orçamento estimado e das especificações técnicas contidas no Edital 2/2020 e seus anexos, de modo a evidenciar não ter havido direcionamento do certame para determinado modelo/fabricante, com a indicação objetiva dos equipamentos aptos a atender simultaneamente a todos os critérios técnicos definidos no edital;

b) demais informações que julgar necessárias; e



17.7. encaminhar cópia da presente instrução ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) e à empresa Niva Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 09.053.350/0001-90), de maneira a embasar as respostas às oitivas;

17.8. comunicar ao representante a decisão que vier a ser prolatada.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de representação dando conta de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 2/2020 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) para a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação (Sistema Integrado de Vídeo Monitoramento – CFTV – e Sistema de Controle de Acesso, incluindo equipamentos, **software**, infraestrutura, serviço de instalação, configuração, suporte técnico e garantia).

2. O certame foi homologado no dia 16/9/2020 (peça 25) pelo valor de R\$ 13.777.702,00, e a Ata de Registro de Preço foi assinada no dia 29/9/2020 (peça 40).

3. Conforme consignado no relatório precedente, a representante, a empresa L8 Group S/A, alega, em síntese, que:

“a) apesar de o edital e seus anexos não consignar determinada marca ou fabricante, as especificações dos itens 1 a 7 contemplaram uma série de exigências com viés nitidamente restritivo, as quais acabaram por direcionar o certame a um único e exclusivo fabricante, a Avigilon, fazendo com que somente poucas empresas que a representam estivessem aptas a participar da competição, em afronta aos princípios da isonomia e da competitividade (peça 1, p. 4);

b) em sede de impugnação ao edital, a representante sinalizou quanto a esta restrição, inclusive indicando expressamente a única fabricante que atenderia as exigências editalíssimas, mas, ainda assim, os argumentos não foram acatados e instrumento convocatório manteve-se inalterado (peça 1, p. 19); e

c) o edital ainda apresentou outra irregularidade, a exigência de ‘declaração do fabricante’ comprovando que a licitante está apta a fornecer, instalar, prestar suporte e garantia dos seus produtos (item 9.1.6 do edital). Tal exigência é ilícita na medida em que outorga ao próprio fabricante o direito de escolher entre seus parceiros comerciais qual entende deva ser beneficiado com sua declaração, promovendo, em última instância, o direcionamento do certame (peça 1, p. 34 e 35).”

4. Por meio do despacho de 20/10/2020 (peça 48), adotei medida cautelar sem oitiva prévia, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, de forma a suspender quaisquer contratações ou ordens de fornecimento decorrentes da ata de registro de preço.

II

5. Consoante consignei no mencionado despacho, as exigências técnicas referentes aos itens 1 a 7 (câmeras) seriam indício de um possível direcionamento do certame a uma única empresa, dado que apenas a Avigilon poderia atender às especificações técnicas previstas no edital.

6. Ademais, o edital prevê, como critério de qualificação técnica, a apresentação de declaração do fabricante de que a licitante estaria apta para fornecer, instalar, prestar suporte e fornecer garantia a seus produtos. Tal exigência, por não constar do rol dos documentos previstos no art. 30 da Lei 8.666/1993 e no art. 40 do Decreto 10.024/2019, mostra-se irregular, quando não adequadamente justificada, conforme a pacífica jurisprudência desta Corte.

7. Embora o certame já tenha sido homologado no dia 16/9/2020 (peça 25) e a Ata de Registro de Preço assinada no dia 29/9/2020 (peça 40), em consulta na aba Gestão de Ata de Registro de Preço/SRP, disponível em <https://www2.comprasnet.gov.br/siasgnet-atasrp/public/principal.do> (acesso em 13/10/2020), a unidade técnica verificou que nenhum item foi contratado ainda. Dessa forma, está também atendido o requisito do perigo da demora, haja vista a iminência da celebração de contratos decorrentes do pregão eletrônico em tela, recomendando a expedição de medida cautelar por esta Corte de Contas suspendendo quaisquer contratações ou ordens de fornecimento decorrentes do certame.



8. Em face das razões de decidir apresentadas no relatório precedente e com fundamento no art. 276, § 1º, do RI/TCU, manifesto-me por que o Tribunal referente a medida cautelar concedida por este relator mediante despacho.

ACÓRDÃO Nº 2823/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.272/2020-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
 - 8.1. Alexandre Uellner e Silva (50878/OAB-RS) e outros, representando L8 Service Providers Redes e Energia S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, efetuada com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, dando conta de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 2/2020 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) para a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação (Sistema Integrado de Vídeo Monitoramento – CFTV – e Sistema de Controle de Acesso, incluindo equipamentos, software, infraestrutura, serviço de instalação, configuração, suporte técnico e garantia),

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

- 9.1. com fulcro no art. 276, caput e § 1º, do RI/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho de 20/10/2020 (peça 48); e
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA).

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2823-40/20-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 034.303/2020-0.

Natureza: Administrativo.

Órgão/Entidade: Órgãos e entidades do Governo Federal.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Representação legal: não há.



SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO. AVALIAÇÃO DA EFETIVA UTILIZAÇÃO DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. AUTORIZAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de proposta de fiscalização encaminhada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), tipo auditoria, visando avaliar se as informações disponíveis nos portais eletrônicos da Administração Pública Federal (APF) estão publicadas de forma que sejam úteis tanto para a sociedade quanto para o próprio Estado, abrangendo aspectos que vão além do cumprimento de requisitos formais da legislação, tais como inteligibilidade e compreensibilidade.

2. A referida ação tem previsão de utilização de 136 homens-dia (HD), com início em outubro de 2020 e término em fevereiro de 2021.

3. A unidade técnica adotou os critérios para fundamentar a proposta ora sob exame:

- Risco: Restrições ao pleno exercício do controle social da gestão pública em decorrência da forma como as informações são divulgadas nos portais da Administração Pública Federal;

- Oportunidade: nos últimos anos, o Tribunal de Contas da União tem feito trabalhos com vistas a verificar a conformidade da transparência das informações nos portais da Administração Pública Federal. Neste momento, cabe avançar no fomento à transparência ativa das informações, de modo que sejam atendidos não somente os requisitos formais da legislação, mas garantidas a inteligibilidade, a compreensibilidade e a real utilidade da informação para os usuários, considerados os principais interessados nas informações fornecidas pelas organizações públicas. A presente fiscalização também vai ao encontro da determinação contida no item 9.2.1 do Acórdão 2.512/2018-Plenário (FiscTransparência);

- Materialidade: Não se aplica;

- Relevância: A transparência pública é um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito, sendo fundamental para o exercício do controle da gestão pública pela sociedade. No entanto, há, ainda, que se fazer esforços no sentido de ampliar a inteligibilidade das informações disponibilizadas pela administração pública aos cidadãos. Sabe-se que a mera publicidade de dados relativos a atos, decisões e indicadores diversos não é capaz de assegurar a compreensão e, por conseguinte, a crítica por parte da sociedade; e

- Retorno ou benefícios esperados: aumento do potencial de utilização das informações publicadas mediante transparência ativa pela Administração Pública Federal e maior possibilidade de controle social.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de proposta de fiscalização encaminhada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), tipo auditoria, visando avaliar se as informações disponíveis nos portais eletrônicos da Administração Pública Federal (APF) estão publicadas de forma que sejam úteis tanto para a sociedade quanto para o próprio Estado.

2. A ação de controle proposta abrangerá portais de vários órgãos da APF, inclusive órgãos superiores e de outros poderes, os quais, segundo a unidade proponente, serão selecionados durante a fase de planejamento.

3. A Sefti encaminhou a Proposta de Fiscalização 2.076, tendo observado a Resolução TCU 308, de 13/2/2019, inclusive no que concerne às justificativas expressas quanto aos quesitos risco, oportunidade, materialidade e relevância, que foram a seguir transcritas:



Risco: restrições ao pleno exercício do controle social da gestão pública em decorrência da forma como as informações são divulgadas nos portais da Administração Pública Federal.

Oportunidade: nos últimos anos, o Tribunal de Contas da União tem feito trabalhos com vistas a verificar a conformidade da transparência das informações nos portais da Administração Pública Federal. Nesse momento é oportuno avançar no fomento à transparência ativa das informações, de modo que sejam atendidos não somente os requisitos formais da legislação, mas a inteligibilidade, a compreensibilidade e a real utilidade da informação para os usuários, considerando os principais interessados nas informações das organizações públicas. A presente fiscalização também vai ao encontro da determinação contida no item 9.2.1 do Acórdão 2.512/2018-Plenário (FiscTransparência). Ressalte-se que foi incluída a CGU como órgão fiscalizado devido ao fato de ela ser responsável pelo incremento da transparência no Executivo Federal, nos termos do art. 1º, I, do Anexo I do Decreto 9.681/2019.

Materialidade: não se aplica.

Relevância: a transparência pública é um dos princípios basilares do Estado democrático de direito e fundamental para o exercício do controle da gestão pública pela sociedade. No entanto, há, ainda, que se fazer esforços no sentido de ampliar a inteligibilidade das informações disponibilizadas pela administração pública aos cidadãos. Sabe-se que a mera publicidade de dados relativos a atos, decisões e indicadores diversos não é capaz de assegurar a compreensão e, por conseguinte, a crítica por parte da sociedade.

Retorno ou benefícios esperados: aumento do potencial de utilização das informações publicadas mediante transparência ativa pela Administração Pública Federal e maior possibilidade de exercício do controle social.

4. A ação de controle em tela está inserida no Sistema Planejar (ação 49) e consta no Plano Operacional Segecex 2019-2021 no indicador “Ações que não constituem meta”.

5. A proposta de fiscalização está alinhada com o Plano Estratégico do TCU 2015-2021, constante do Objetivo Estratégico 50 “Induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações na Administração Pública”.

6. A proponente informou que necessitará de 136 homens-dia (HD) para executar a ação fiscalizatória, assim distribuídos:

- Planejamento: de 12 a 23/10/2020, num total de 18 HD;
- Execução: de 26 a 16/12, num total de 64 HD; e
- Relatório: de 18/1 a 26/2/2021, num total de 54 HD.

7. O custo previsto para a realização dessa fiscalização, relativo aos auditores envolvidos, perfaz o montante de R\$ 231.200,00 (duzentos e trinta e um mil e duzentos reais).

8. Tendo em vista a ocorrência de conflito de competência entre relatores de processos, nos termos do art. 34 da Resolução 175/2005, fui escolhido relator destes autos por meio de sorteio eletrônico.

9. Esclareço que a presente proposta, segundo a proponente, envolve órgãos superiores. Por via de consequência, em conformidade com o disposto no art. 17, III, § 5º, da Resolução TCU 308/2019, deve ser submetida a este Plenário.

10. Considerando que a Segecex se manifestou favoravelmente ao pleito formulado pela Sefti, foi atestada a compatibilidade dos recursos humanos demandados com a complexidade da auditoria a ser realizada, foram atendidos os requisitos estabelecidos na Resolução TCU 308/2019 e a fiscalização em tela se enquadra no Plano Operacional da Segecex relativo ao triênio 2019-2021, julgo que a presente proposta de fiscalização deve ser aprovada por este colegiado.

Diante do acima exposto, manifesto-me em concordância com a proposta formulada pela unidade técnica, que contou com a aprovação da Segecex e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à elevada apreciação do Plenário.



ACÓRDÃO Nº 2824/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 034.303/2020-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessado:
 - 3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão/Entidade: Órgãos e entidades do Governo Federal.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos administrativos versando sobre proposta de realização de ação de controle, na modalidade auditoria, tendo como foco a publicação e a utilização das informações disponíveis nos portais eletrônicos de órgãos e entidades federais,

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

- 9.1. autorizar a realização da fiscalização proposta;
- 9.2. restituir os autos à Coordenação-Geral de Controle Externo de Gestão de Processos e Informações da Secretaria-Geral de Controle Externo, para a adoção das providências a seu cargo.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2824-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 002.652/2014-5 [Apenso: TC 022.400/2007-6]

Natureza: Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Município de Conde - PB

Embargantes: Aluísio Vinagre Regis, Antônio Soares de Lima, Elias Ferreira Viana e Roosevelt Araújo de Oliveira.

Responsáveis: Aluísio Vinagre Regis (090.660.204-15); Antônio Soares de Lima (697.938.834-72); Elias Ferreira Viana (603.218.814-00); J R Projetos e Construções Ltda. (04.828.552/0001-43); J.A.F. Construções e Comércio Ltda (03.488.716/0001-78); Jesus e Ribeiro Ltda. (01.407.069/0001-05); Josemar Alves de Freitas (206.420.834-87); Jurandir Ronaldo da Silva (618.309.924-49); Kenro Kaimmy Ribeiro da Silva (893.027.454-49); Roosevelt Araújo de Oliveira (645.595.484-04); Temístocles de Almeida Ribeiro (059.479.284-34)

Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Ministério das Cidades (extinto)

Representação legal: Guilherme Lopes Mair (32261/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal; Wellington da Silva Ribeiro e outros, representando Temístocles de Almeida Ribeiro; Fábio Augusto de Mesquita Porto (26.567/OAB-DF) e outros, representando Aluísio Vinagre



Regis; Marcos Antônio Leite Ramalho Júnior (10859/OAB-PB) e outros, representando Aluísio Vinagre Regis, Antônio Soares de Lima, Roosevelt Araújo de Oliveira e Elias Ferreira Viana.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADE NA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS POR MEIO DE CONTRATOS DE REPASSE. EVIDÊNCIAS DE CONLUÍO E FRAUDE À LICITAÇÃO. EMPRESAS DE FACHADA. SUSPEITA DE DESVIO DE RECURSOS RECEBIDOS. CONVERSÃO DO PROCESSO EM TCE. REVELIA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO. INIDONEIDADE. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À DEFESA POR NOTIFICAÇÃO IRREGULAR. DOLO NÃO CONSTITUI REQUISITO ESSENCIAL À RESPONSABILIZAÇÃO EM PROCESSO DE CONTAS. VALOR DA MULTA NÃO VINCULADA À REMUNERAÇÃO DO AGENTE IMPUTADO. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO DO ACÓRDÃO ORIGINAL NÃO IMPLICA EM NULIDADE DO PROCESSO DE UM DOS RECORRENTES. AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO DE EX-PREFEITO SUCESSOR NAS FRAUDES OU DE CONHECIMENTO DO ESQUEMA. SENTENÇA JUDICIAL DE ABSOLVIÇÃO. CONHECIMENTO DOS RECURSOS. PROVIMENTO EM RELAÇÃO A UM DOS RESPONSÁVEIS. NÃO PROVIMENTO DOS DEMAIS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO DE UM DOS EMBARGOS PARA EXCLUSÃO DO RESPONSÁVEL DO PROCESSO. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. Aluísio Vinagre Regis, bem como, em peça única, pelos Senhores Antônio Soares de Lima, Roosevelt Araújo de Oliveira e Elias Ferreira Viana, em face do Acórdão 1.028/2019-TCU-Plenário.

2. A seguir, reproduzo na sua essência a petição do primeiro dos embargantes:

“No mérito, a r. decisão colegiada proferida em sede de julgamento do Recurso de Reconsideração, concessa maxima venia, necessita ser aperfeiçoada em homenagem à evolução da prestação jurisdicional.

Houve o reconhecimento explícito, por parte desta Excelsa Corte de Contas, que o ora embargante ALUISIO VIANGRE REGIS foi intimado de maneira equivocada, não contribuindo ou participando de nenhum ato ilícito, nos seguintes termos:

10. Em primeiro lugar, acolho as proposições técnica e ministerial para dar provimento ao recurso do Sr. Aluísio Vinagre Reis, uma vez que o ex-prefeito não consta como responsável ou indiciado nos inquéritos que subsidiaram a instauração desse processo, em razão de ter assumido a Prefeitura de Conde quando já perpetradas as irregularidades concernentes às fraudes licitatórias, constando tão somente o nome dos demais responsáveis arrolados nos autos.

11. E concordo com o exame técnico quando afirma que, a despeito do princípio da independência das instâncias, no presente caso, para além da absolvição no juízo criminal não existe nos autos qualquer evidência ou indício da participação do Sr. Aluisio Reis nas irregularidades perpetradas.

12. Ademais, o próprio Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, órgão originariamente representante, aduziu em parecer que cometera equívoco ao pedir que fosse notificado o Sr. Aluísio, à época prefeito, enquanto o responsável pelas obras e pela execução do contrato de repasse seria o Sr. Temístocles de Almeida Ribeiro, então ex-prefeito, conforme aduziu a unidade instrutiva na instrução reproduzida no relatório que antecede este voto:

‘6.20 Nesse sentido, o próprio parecer do órgão denunciante (Tribunal de Contas da Paraíba), consigna que: esta Representante do Parquet se manifestou no sentido de que fosse notificado o gestor responsável pelas obras, Sr.



Temístocles de Almeida Ribeiro, e não o atual Prefeito, Sr. Aluisio Vinagre Régis. Deste modo, aquele foi devidamente notificado às fls. 331/332, apresentando defesa à fls. 333/336'.

Depreende-se que não há qualquer responsabilidade que possa ser imputada ao ora embargante, não havendo razão, motivo ou fundamento para constar que suas contas sejam julgadas regulares com ressalvas.

Portanto, o v. acórdão é obscuro e, ao mesmo tempo, contraditório ao não indicar explicitamente os fundamentos que resultaram nas ressalvas postas, pois as contas de ALUISIO VINAGRE REGIS devem ser julgadas aprovadas sem nenhuma ressalva ou, até mesmo, ocorrer a sua exclusão da presente Tomada de Contas Especial.

O desdobramento lógico-jurídico da conclusão a qual o v. acórdão estabelece é o julgamento das contas do ora embargante aprovadas (sem ressalvas) e/ou a sua exclusão do presente procedimento administrativo, embasados pelas abundantes e inexoráveis provas materiais acostadas aos presentes autos. Porto todos os argumentos apresentados, impõe-se o conhecimento e o acolhimento dos presentes Embargos de Declaração como medida necessária.

Ante o exposto, requer o conhecimento e o acolhimento dos Embargos de Declaração, nas extensões postas, reconhecendo-se e declarando-se as contas de ALUISIO VINAGRE REGIS regulares in totum (sem qualquer ressalva) e/ou a sua exclusão da lide, por constituir-se em ato de inteira Justiça.”

3. Na sequência, reproduzo o teor dos embargos de declaração opostos em peça única pelos Srs. Antônio Soares de Lima, Roosevelt Araújo de Oliveira e Elias Ferreira Viana, contra o acórdão inicialmente mencionado:

“Trata-se, em apertada síntese, de Embargos de Declaração opostos em face do v. acórdão retro proferido, visando o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, eis que não foi observado requerimento formulado a esta corte no sentido ser possibilitado aos patronos dos embargantes realizarem sustentação oral.

Os requerentes apresentaram requerimento nestes autos, através de seus advogados, onde informaram que pretendiam realizar sustentação oral, com fulcro no artigo 168 do Regimento Interno desta Corte, para tanto foi solicitado que a intimação da sessão de julgamento ocorresse com um prazo não inferior a 10 (dez) dias úteis.

Em 25/03/2019 os embargantes foram surpreendidos com a intimação da sessão para julgamento no dia 27/03/2019, o que não daria tempo hábil para se deslocar para a Capital Federal e exercer seu direito a ampla defesa, que compreende na realização de defesa oral na sessão.

Pois bem, em razão deste fato, foi atravessado petição requerendo o cancelamento da sessão, justificando a impossibilidade dos advogados dos embargantes de se deslocar para Brasília e participar da sessão, pugnando mais uma vez que fosse intimado com um prazo razoável que entendia ser de no mínimo 10 (dez) dias úteis.

Embora não tenha despacho nos autos, foi determinado o cancelamento do julgamento deste processo na sessão do dia 25/03/2019, o que entendeu os embargantes como deferimento do pedido e para tanto passou a aguardar nova publicação, o que deveria ocorrer em um interstício não inferior a 10 dias entre a intimação e a sessão, porém, para surpresa dos embargantes foi novamente publicada a notificação para a sessão com prazo de apenas 02 dias, o que tornou impossível o deslocamento dos patronos dos embargantes para participar da sessão e realizar a defesa oral.

Desta forma, entende que não foi obedecido a regra prevista no artigo 168 do Regimento Interno desta Corte, eis que foi requerido em tempo oportuno que fosse intimado para a sessão em prazo razoável, considerando que os patronos do embargante militam na Capital Paraibana necessitam de prazo razoável para se deslocar a Capital Federal para fazer a defesa neste processo, o que envolve, compra de passagens, reserva de hotéis, etc.

ANTE O EXPOSTO, considerando os argumentos acima, observa-se que houve contradição, eis que o MM Ministro Relator deferiu o pedido de adiamento da sessão de julgamento destes autos do dia 25/03/2019, onde requereu ainda que fosse intimado com prazo não inferior a 10 (dez) dias úteis,

porém, logo após foi marcada outra sessão em que a intimação ocorreu com um interstício de apenas 02 dias, o que não foi possível o deslocamento e realização de defesa oral por parte dos embargantes, ferindo o princípio constitucional da ampla defesa e o regimento interno desta Corte que possibilita a defesa oral das partes, razão porque pugna pela anulação da decisão e designação de nova sessão de julgamento, desta vez intimando os patronos dos embargantes com prazo não inferior a 10 (dez) dias de antecedência da sessão de julgamento, eis que tanto o recorrente, quanto o seu patrono residem na Capital do Estado da Paraíba, o que necessita se deslocarem para a Capital Federal.”

É o relatório.

VOTO

Trago ao colegiado embargos de declaração opostos pelo Sr. Aluísio Vinagre Régis, bem como, em peça única, pelos Senhores Antônio Soares de Lima, Roosevelt Araújo de Oliveira e Elias Ferreira Viana, em face do Acórdão 1.028/2019-TCU-Plenário.

2. O Acórdão embargado, proferido em sede de recursos de reconsideração, foi vazado nos seguintes termos:

“9.1. conhecer dos recursos e, no mérito, dar provimento ao recurso do Sr. Aluísio Vinagre Régis, para julgar suas contas regulares com ressalvas e afastar a responsabilidade imputada ao recorrente nos itens 9.1, 9.2 e 9.4 e nos subitens 9.1.5 a 9.1.8 do Acórdão 1.891/2017-TCU-Plenário;

9.2. negar provimento aos demais recursos;

9.3. corrigir, de ofício, os termos do Acórdão no 1.891/2017-TCU-Plenário, para que as referências ao Sr. Temístocles de Almeida Ribeiro que imputem débito a esse responsável passem a constar como ‘espólio do Sr. Temístocles de Almeida Ribeiro ou seus herdeiros legais, caso tenha havido a partilha de bens, até o limite do patrimônio transferido’;

9.4. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e interessados.”

3. Inicialmente, conheço dos recursos uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992.

4. No mérito, acolho os embargos do Sr. Aluísio Vinagre Régis, por reconhecer a contradição arguida, uma vez que, conforme apontado nos aclaratórios, efetivamente não restou nos autos nenhum elemento apto a determinar o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalva.

5. Com efeito, nos termos indicados pelo embargante, o voto que proferi ao relatar o acórdão embargado é claro ao registrar a não existência de elementos a indicar a participação desse responsável nas irregularidades apontadas nos autos, uma vez que as mesmas ocorreram antes do Sr. Aluísio Régis assumir a prefeitura. Reproduzo, a seguir, por esclarecedor, os termos constantes do voto condutor daquela deliberação:

“10. Em primeiro lugar, acolho as proposições técnica e ministerial para dar provimento ao recurso do Sr. Aluísio Vinagre Reis, uma vez que o ex-prefeito não consta como responsável ou indiciado nos inquéritos que subsidiaram a instauração desse processo, em razão de ter assumido a Prefeitura de Conde quando já perpetradas as irregularidades concernentes às fraudes licitatórias, constando tão somente o nome dos demais responsáveis arrolados nos autos.

11. E concordo com o exame técnico quando afirma que, a despeito do princípio da independência das instâncias, no presente caso, para além da absolvição no juízo criminal não existe nos autos qualquer evidência ou indício da participação do Sr. Aluísio Reis nas irregularidades perpetradas.

12. Ademais, o próprio Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, órgão originariamente representante, aduziu em parecer que cometera equívoco ao pedir que fosse notificado o Sr. Aluísio, à época prefeito, enquanto o responsável pelas obras e pela execução do contrato de repasse seria o Sr. Temístocles de Almeida Ribeiro, então ex-prefeito, conforme aduziu a unidade instrutiva na instrução reproduzida no relatório que antecede este voto:



‘6.20 Nesse sentido, o próprio parecer do órgão denunciante (Tribunal de Contas da Paraíba), consigna que esta Representante do Parquet se manifestou no sentido de que fosse notificado o gestor responsável pelas obras, Sr. Temístocles de Almeida Ribeiro, e não o atual Prefeito, Sr. Aluisio Vinagre Régis. Deste modo, aquele foi devidamente notificado às fls. 331/332, apresentando defesa à fls. 333/336’.”

6. Nesse contexto, considero que a medida mais adequada é, atribuir efeitos infringentes aos embargos do Sr. Aluísio Regis e, conforme pleiteia alternativamente o embargante, excluir o responsável da relação processual, uma vez que, conforme registrei no voto precedente, a sua inclusão como responsável nos autos desta TCE se deu por equívoco, não havendo motivos, portanto, para mantê-lo no rol de responsáveis e ter as suas julgadas por esta Corte.

7. De outra forma, a mesma sorte não merece os embargos dos senhores Antônio Soares de Lima, Roosevelt Araújo de Oliveira e Elias Ferreira Viana, que devem ser rejeitados, uma vez que não se identifica no acórdão embargado a contradição apontada.

8. Na essência, os embargantes alegam que o Tribunal não teria obedecido à regra prevista no artigo 168 do Regimento Interno desta Corte, eis que foi requerido em tempo oportuno que fosse intimado para a sessão em prazo razoável, considerando que os patronos do embargante militam na Capital Paraibana e necessitam de prazo razoável para se deslocar à Capital Federal para fazer a defesa oral neste processo, o que envolve, compra de passagens, reserva de hotéis, etc.

9. Entretanto, não assiste razão aos embargantes, uma vez que a deliberação embargada cumpriu adequadamente todos os requisitos regimentais.

10. Em primeiro lugar, verifico que não houve o alegado descumprimento do art. 168 do Regimento Interno do TCU, eis que o dispositivo apenas enuncia o direito de o responsável produzir sustentação oral nos processos do Tribunal, confira-se o teor do dispositivo:

“Art. 168. No julgamento ou apreciação de processo, ressalvada a hipótese prevista no § 9º, as partes poderão produzir sustentação oral, após a apresentação, ainda que resumida, do relatório e antes da leitura do voto resumido do relator, pessoalmente ou por procurador devidamente constituído, desde que a tenham requerido ao Presidente do respectivo colegiado até quatro horas antes do início da sessão, cabendo ao referido Presidente autorizar, excepcionalmente, a produção de sustentação oral nos casos em que houver pedido fora do prazo estabelecido”.

11. Com efeito, verifico dos autos que, pautado o processo para a sessão do Plenário de 27/3/2019, consta petição (peça 270) em nome do Sr. Roosevelt Araújo de Oliveira, subscrita por seu procurador Dr. Marcos Antônio Leite Ramalho Júnior (OAB-PB nº 108), datada de 26/3/2019, com pedido nos seguintes termos:

“Em razão de tudo isto, requer que seja adiado o julgamento deste processo, considerando a impossibilidade do patrono do recorrente comparecer, bem como porque não foi intimado em tempo hábil, requerendo ainda que seja o patrono do requerente intimado da próxima sessão, com antecedência mínima de dez (10) dias úteis, para que seja possível o deslocamento do defendente e seu defensor para a Capital Federal.”

12. Entretanto, constato que na referida petição não consta referência aos srs. Antônio Soares de Lima e Elias Ferreira Viana, que me leva a concluir que os argumentos manejados nos aclaratórios não aproveitam a esses responsáveis, porquanto não contemplados pela situação de fato mencionada nos embargos como apta a alterar o conteúdo do julgado.

13. Quanto ao pedido do Sr. Roosevelt Araújo de Oliveira, em atendimento à demanda do responsável este relator determinou a exclusão do processo da pauta da sessão, havendo reincluído o



feito em pauta no dia 3/5/2019, para julgamento na sessão de 8/5/2019, tudo em conformidade com as determinações regimentais.

14. Portanto, como disse, a alegação dos embargantes não deve ser acolhida, tendo em vista que, no caso concreto, a divulgação da pauta da sessão ocorreu em 3/5/2019, sendo o processo julgado na sessão do Plenário de 8/5/2019, tendo sido observado, no caso, o disposto nos arts. 141 e 142 do Regimento Interno desta Casa, que disciplinam a matéria, não havendo que se falar em descumprimento de regra regimental.

15. Assim, refuto o argumento de nulidade do acórdão recorrido em face da ausência de intimação pessoal da recorrente para o julgamento do feito, uma vez que é consolidado o entendimento deste Tribunal no sentido de que não é necessária a intimação pessoal da data da sessão, sendo suficiente a publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União ou Boletim do TCU para permitir a participação de todos na sessão de julgamento, conforme o entendimento consignado nos Acórdão 537/2018-TCU-1ª Câmara, Acórdão 751/2015-TCU-Plenário, Acórdão 2.234/2015-TCU-1ª Câmara, Acórdão 2.553/2020-TCU-Plenário, Acórdão 6.461/2020-TCU-1ª Câmara e Acórdão 4.707/2020-TCU-1ª Câmara.

16. Ademais, ao tratar da publicidade das sessões de julgamento, o § 3º do art. 141 do RITCU estabelece que as pautas das sessões do Plenário e das Câmaras serão divulgadas mediante a afixação em local próprio e acessível do edifício-sede do Tribunal e a publicação nos órgãos oficiais (Boletim do TCU ou Diário Oficial da União) até quarenta e oito horas antes da sessão, bem como disponibilizadas na página www.tcu.gov.br com essa mesma antecedência, em excerto do referido Boletim.

17. Assim, cabe aos interessados acompanhar o andamento processual e as publicações das pautas, para as providências que entenderem cabíveis (vide Acórdãos 1.432/2020-2ª Câmara, 537/2018-1ª Câmara, 1.417/2014-1ª Câmara e 257/2006-1ª Câmara, dentre outros).

18. Por fim, registro que tal entendimento encontra amparo, ainda, em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS-AgR 26.732/DF, relatora Ministra Carmen Lúcia), **verbis**:

“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INTIMAÇÃO PESSOAL DA DATA DA SESSÃO. DESNECESSIDADE. 1. Não se faz necessária a notificação prévia e pessoal da data em que será realizada a sessão de julgamento de recurso de reconsideração pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de ofensa aos princípios da ampla defesa e do devido processo legal quando a pauta de julgamentos é publicada no Diário Oficial da União. 2. O pedido de sustentação oral pode ser feito, conforme autoriza o art. 168 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, até quatro horas antes da sessão. Para tanto, é necessário que os interessados no julgamento acompanhem o andamento do processo e as publicações feitas no Diário Oficial da União. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.”

Ante todo o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação cuja minuta submeto ao Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2825/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.652/2014-5.

1.1. Apenso: 022.400/2007-6

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04); Ministério das Cidades (extinto)



3.2. Responsáveis: Aluísio Vinagre Regis (090.660.204-15); Antônio Soares de Lima (697.938.834-72); Elias Ferreira Viana (603.218.814-00); J R Projetos e Construções Ltda (04.828.552/0001-43); J.A.F. Construções e Comércio Ltda (03.488.716/0001-78); Jesus e Ribeiro Ltda (01.407.069/0001-05); Josemar Alves de Freitas (206.420.834-87); Jurandir Ronaldo da Silva (618.309.924-49); Kenro Kaimmy Ribeiro da Silva (893.027.454-49); Roosevelt Araújo de Oliveira (645.595.484-04); Temístocles de Almeida Ribeiro (059.479.284-34)

3.3. Recorrentes: Aluísio Vinagre Regis (090.660.204-15); Antônio Soares de Lima (697.938.834-72); Roosevelt Araújo de Oliveira (645.595.484-04); Elias Ferreira Viana (603.218.814-00).

4. Órgão/Entidade: Município de Conde - PB.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidades Técnicas: não atuou.

8. Representação legal:

8.1. Guilherme Lopes Mair (32261/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal.

8.2. Wellington da Silva Ribeiro e outros, representando Temístocles de Almeida Ribeiro.

8.3. Fábio Augusto de Mesquita Porto (26.567/OAB-DF) e outros, representando Aluísio Vinagre Regis.

8.4. Marcos Antônio Leite Ramalho Júnior (10859/OAB-PB) e outros, representando Aluísio Vinagre Regis, Antônio Soares de Lima, Roosevelt Araújo de Oliveira e Elias Ferreira Viana.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Sr. Aluísio Vinagre Régis, bem como, em peça única, pelos Senhores Antônio Soares de Lima, Roosevelt Araújo de Oliveira e Elias Ferreira Viana, em face do Acórdão 1.028/2019-TCU-Plenário.

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração;

9.2. acolher os embargos de declaração do Sr. Aluísio Vinagre Regis, para suprir a contradição existente no Acórdão nº 1.028-TCU-Plenário e, atribuindo-lhes efeitos infringentes, excluir o responsável da relação processual;

9.3. rejeitar os embargos de declaração dos Srs. Antônio Soares de Lima, Roosevelt Araújo de Oliveira e Elias Ferreira Viana;

9.4. dar ciência desta deliberação aos embargantes e aos interessados.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2825-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 011.242/2018-3

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.



Órgãos/Entidades: Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos/Fiocruz); Ministério da Saúde (MS).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. SOLICITAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE PARA VERIFICAR A COMPRA EMERGENCIAL PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE DO MEDICAMENTO ERITROPOETINA (ALFAEPOETINA). CONHECIMENTO. ATENDIMENTO PARCIAL. PROCESSO SOBRESTADO ATÉ DECISÃO DE MÉRITO EM PROCESSOS CONEXOS. INFORMAÇÕES AO SOLICITANTE. REQUERIMENTO SOBRE ANDAMENTO DO PROCESSO. INFORMAÇÕES AO SOLICITANTE. PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO PELA UNIDADE TÉCNICA PARA ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO EM EXAME. CIRCUNSTÂNCIAS JUSTIFICADAS. DEFERIMENTO. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL. APRECIÇÃO DOS PROCESSOS CONEXOS. ENVIO DAS DELIBERAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO DOS PRESENTES AUTOS. ATENDIMENTO INTEGRAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) (peça 39), cujas conclusões e encaminhamentos contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 40 e 41).

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional - SCN, de 4/4/2018 (peça 1), por meio da qual o Exmo. Sr. Roberto de Lucena, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle-PFC 116/2017, de 4/4/2018, (peça 1, p. 1).

2. O documento encaminhado, de autoria do Deputado Jorge Solla, requer do Tribunal de Contas da União que seja realizado ‘ato de fiscalização e controle para verificar compra emergencial pelo Ministério da Saúde, do medicamento Eritropoietina (Alfapoetina) da China’.

HISTÓRICO

3. Após a instrução preliminar (peça 5), o TCU decidiu por meio do Acórdão 1.460/2018-TCU-Plenário (peça 8), da Relatoria do Ministro Augusto Nardes, conhecer da solicitação, considerando-a parcialmente atendida. Ainda, sobrestou a apreciação do processo até a decisão de mérito dos processos TC 014.687/2017-8 e TC 011.645/2018-0, cujos resultados são necessários ao integral cumprimento desta solicitação, com fundamento no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, c/c o art. 6º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

4. Posteriormente, por meio da instrução à peça 14, foi proposta a prorrogação, por noventa dias, do prazo para atendimento da presente Solicitação do Congresso Nacional, com fulcro no art. 15, § 2º, da Resolução TCU 215/2008, que foi deferido, conforme consta do Acórdão 2.417/2018-TCU-Plenário (peça 16), da relatoria do Ministro Augusto Nardes.

5. À referida deliberação, seguiu-se requerimento de informações sobre o andamento e previsão de conclusão pelo TCU da Proposta de Fiscalização e Controle 116/2017, nos termos do Ofício Gab. Fernando Rodolfo, protocolizado no Tribunal em 22//2019 (peça 18).

6. Em síntese, a requisição do Exmo. Sr. Deputado Federal Fernando Rodolfo, Relator da PFC nº 116/2017 na CFFC/CD, versou sobre a necessidade de posicionamento do TCU sobre:

a) a observância da urgência atribuída aos processos referentes a solicitações oriundas do



Congresso Nacional, estabelecida pelos arts. 159, inciso I, e 231, do Regimento Interno do TCU, que teria tramitação preferencial, considerando o sobrestamento até decisão de outros processos; e ainda, em vista do disposto no art. 15, inciso II e § 1º, da Resolução-TCU 215/2008, que trata do prazo para o atendimento de solicitações do Congresso Nacional;

b) justificativa para a deliberação de prorrogação por 90 dias do processo no Acórdão 2.417/2018, considerando o disposto no art. 143, § 4º, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que veda a inclusão de processo decorrente de Solicitação do Congresso Nacional para deliberação em 'relação'; e

c) previsão para conclusão dos trabalhos relativos ao processo TC 011.242/2018-3, decorrente da PFC 116/2017, considerando a prioridade atribuída às solicitações do Congresso Nacional, considerando a necessidade de submeter Relatório Final à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC / Câmara dos Deputados.

7. Desta feita, a resposta do TCU decorreu do Acórdão 2.867/2019-TCU-Plenário (peça 19), da relatoria do Ministro Augusto Nardes, onde reafirmou à autoridade requisitante o sobrestamento desta SCN até decisão de mérito dos processos TC 014.687/2017-8 e TC 011.645/2018-0, cujos resultados são necessários ao integral cumprimento desta solicitação; explicitou as justificativas para a prorrogação do prazo por meio do Acórdão 2.417/2018-TCU-P (v. item 4 acima); e se manifestou quanto à previsão de conclusão dos trabalhos inerentes a estes autos, informando que 'o objeto da PFC 116/2017 será atendido no âmbito de representação e de auditoria em curso neste Tribunal, objetos dos processos TC 014.687/2017-8 e TC 011.645/2018-0, sendo a previsão de apreciação, no mérito, de tais processos, pelo Plenário do Tribunal, para o primeiro quadrimestre de 2020'.

8. Passo subsequente às comunicações processuais pertinentes, os autos foram objeto de nova manifestação da Unidade Técnica (peça 28), após a qual o Tribunal deliberou por meio do Acórdão 733/2020-TCU-Plenário (peça 29), da relatoria do Ministro Augusto Nardes, no sentido de 'prorrogar o prazo para atendimento integral da presente solicitação até o segundo quadrimestre do ano de 2020, nos termos do art. 15, inciso II, da Resolução TCU 215/2008'.

EXAME TÉCNICO

9. A despeito das diversas manifestações colegiadas no âmbito deste processo (peças 8, 16, 19 e 29), a situação persistente dos autos resume-se no seu sobrestamento até a decisão de mérito dos processos TC 014.687/2017-8 e TC 011.645/2018-0, cujos resultados se mostraram necessários ao integral cumprimento desta solicitação, com fundamento no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, c/c o art. 6º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, haja vista que o objeto da PFC 116/2017 será atendido no âmbito de representação e de auditoria em curso neste Tribunal, objetos dos dois processos em comento, conforme deliberou o Tribunal no item 9.1.4 do já citado Acórdão 2.867/2019-TCU-Plenário.

10. Quanto ao TC 011.645/2018-0, houve o julgamento de mérito por meio da prolação do Acórdão 2.977/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, notificado ao Congresso Nacional por meio do Ofício 3306/2018-TCU/SECEX-RJ, de 19/12/2018 (peças 289 e 294 do TC 011.645/2018-0). Posteriormente, por meio do Acórdão 942/2019-TCU-Plenário (peça 1140 do TC 011.645/2018-0), da relatoria do Ministro Augusto Nardes), o Tribunal deliberou no sentido de 'deferir o pedido formulado pelo Ministério da Saúde, prorrogando por mais 10 (dez) dias o prazo estipulado no subitem 9.5 do Acórdão 2.977/2018-TCU-Plenário', que passou a ser o dia 18/4/2019.

11. Nos mesmos autos, o TCU ainda prolatou o Acórdão 538/2020-TCU-Plenário (peça 1169 do TC 011.645/2018-0), também da relatoria do Ministro Augusto Nardes, oportunidade em que decidiu rejeitar em parte as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Akira Homma e Artur Roberto Couto, diretores do Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos da Fundação Oswaldo Cruz, no período de 2001 a 2009 e 2009 a 2018, respectivamente, aplicando-lhes, individualmente, com fundamento no art. 56 da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, § 2º, do RI/TCU, 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\$ 64.920,00.

12. Já com relação ao TC 014.687/2017-8, algumas situações contribuíram para a necessidade



de prorrogação do prazo de atendimento da Solicitação do Congresso Nacional, tendo em vista o desenrolar dos trabalhos no âmbito da Representação constante daqueles autos. No entanto, posteriormente, em Sessão de 9/9/2020, ocorreu o julgamento de mérito, tendo sido prolatado o Acórdão 2.401/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (peça 36, correspondente à peça 401 do TC 014.687/2017-8). Referido processo encontra-se no sistema e-TCU, nesta data, na fase de expedição de comunicações processuais da deliberação em comento.

13. Desse modo, considerando a prolação das deliberações de mérito dos processos TC 014.687/2017-8 e TC 011.645/2018-0, conforme exposto nos parágrafos 9 a 12 acima, e considerando que o Tribunal deliberou no item 9.1.4 do já citado Acórdão 2.867/2019-TCU-Plenário que o objeto da PFC nº 116/2017 seria atendido no âmbito de representação e de auditoria em curso neste Tribunal, objetos dos dois processos em comento, considera-se, nos termos do art. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, razão pela qual propõe-se, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno/TCU c/c art. 47, § 3º, da Resolução-TCU 259/2014, que seja levantado o sobrestamento do presente processo.

CONCLUSÃO

14. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional - SCN, de 4/4/2018, por meio da qual o Exmo. Sr. Roberto de Lucena, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle-PFC 116/2017, de 4/4/2018 (item 1).

15. Por meio do Acórdão 1.460/2018-TCU-Plenário (peça 8), da Relatoria do Ministro Augusto Nardes, o Tribunal decidiu conhecer da solicitação, considerando-a parcialmente atendida. Ainda, sobrestou a apreciação do processo até a decisão de mérito dos processos TC 014.687/2017-8 e TC 011.645/2018-0, cujos resultados são necessários ao integral cumprimento desta solicitação, com fundamento no art. 47 da Res/TCU 259/2014, c/c o art. 6º, inciso I, da Res/TCU 215/2008 (item 3).

16. Conforme ficou assente, o Tribunal deliberou no item 9.1.4 do já citado Acórdão 2.867/2019-TCU-Plenário, que o objeto da PFC nº 116/2017 seria atendido no âmbito de representação e de auditoria em curso neste Tribunal, objetos dos dois processos em comento (itens 7 e 9).

17. Quanto ao TC 011.645/2018-0, houve o julgamento de mérito por meio da prolação do Acórdão 2.977/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, notificado ao Congresso Nacional por meio do Ofício 3306/2018-TCU/SECEX-RJ, de 19/12/2018 (itens 10 e 11).

18. No que tange ao TC 014.687/2017-8, em Sessão de 9/9/2020, ocorreu o julgamento de mérito, tendo sido prolatado o Acórdão 2.401/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Referido processo encontra-se no sistema e-TCU, nesta data, na fase de expedição de comunicações processuais da deliberação em comento (item 12).

19. Desse modo, à vista da prolação das deliberações de mérito dos processos TC 014.687/2017-8 e TC 011.645/2018-0, considera-se, nos termos dos termos do art. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional, razão pela qual propõe-se, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno/TCU c/c art. 47, § 3º, da Resolução/TCU 259/2014, que seja levantado o sobrestamento do presente processo (item 13).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Pelo exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo:

a) com fulcro no art. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, e diante do julgamento de mérito do TC 011.645/2018-0 (Acórdão 2.977/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes) e do TC 014.687/2017-8 (Acórdão 2.401/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida;

b) com fulcro no art. 157 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União c/c art. 47, §3º, da Resolução TCU 259/2014, que seja levantado o sobrestamento do presente processo;

c) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser prolatado à presidência da Comissão de



Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, bem como ao Deputado Federal Fernando Rodolfo, Relator da PFC 116/2017 na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD); e ao Deputado Federal Jorge Solla, autor da PFC 116/2017, 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;

d) arquivar o presente processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.” (grifos no original).

É o Relatório.

VOTO

A presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN) foi conhecida por meio do Acórdão 1.460/2018-TCU-Plenário (peça 8), de minha relatoria (Ata nº 24/2018 - Plenário), proferido nos presentes autos na Sessão Plenária de 26/6/2018, tendo em vista que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008.

2. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício 03/2018/CFFC-P, de 04/04/2018 (peça 1, p. 1), do então Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), Exmo. Sr. Deputado Federal Roberto de Lucena (comissão atualmente presidida pelo Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta), após aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle 116/2017, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Jorge Solla, que requer a este Tribunal a fiscalização e controle para verificar a compra feita pelo Ministério da Saúde do medicamento Eritropoetina (Alfaepoetina) por dispensa de licitação, quando a mesma medicação é produzida no Brasil pelo Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos/Fiocruz), fundação pública vinculada ao Ministério da Saúde, onde há em estoque a mesma quantidade adquirida emergencialmente.

3. Por meio da referida deliberação desta Corte de Contas, os presentes autos foram sobrestados até a decisão de mérito dos processos TC 014.687/2017-8 e TC 011.645/2018-0, cujos resultados são necessários ao integral cumprimento desta solicitação, com fundamento no art. 47 da Res/TCU 259/2014, c/c o art. 6º, inciso I, da Res/TCU 215/2008.

4. Registro que os referidos processos tratam de:

4.1. Processo TC 011.645/2018-0: auditoria de conformidade decorrente da Proposta de Fiscalização e Controle 138/2017, encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (Processo TC 032.625/2017-0, Solicitação do Congresso Nacional), para que este Tribunal verificasse a regularidade da aplicação de recursos públicos na aquisição da Eritropoietina Humana Recombinante por meio do Contrato de Licença de Patente, Transferência de Informação Técnica e Fornecimento de Eritropoietina Humana, firmado entre a Instituto de Tecnologia e Imunobiológicos da Fundação Oswaldo Cruz (Bio-Manguinhos / Fiocruz) e a empresa cubana Cimab S.A.

4.2. Processo TC 014.687/2017-8: representação formulada pela SecexSaúde, dando conta de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Ministério da Saúde (MS), relacionadas à contratação direta da empresa Blau Farmacêutica Ltda. para o fornecimento de alfaepoetina humana 2.000 UI e 4.000 UI, nos valores globais de R\$ 2.750.851,05 e R\$ 63.509.560,80, respectivamente.

5. No tocante ao TC 011.645/2018-0, houve o julgamento de mérito por meio da prolação do Acórdão 2.977/2018-TCU-Plenário, de minha relatoria, notificado ao Congresso Nacional por meio do Ofício 3306/2018-TCU/SECEX-RJ, de 19/12/2018 (peças 289 e 294 do TC 011.645/2018-0). Posteriormente, por meio do Acórdão 538/2020-TCU-Plenário (peça 1169 do TC 011.645/2018-0), também de minha relatoria, o Tribunal deliberou no sentido de rejeitar em parte as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Akira Homma e Artur Roberto Couto, diretores do Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos da Fundação Oswaldo Cruz, no período de 2001 a 2009 e 2009 a



2018, respectivamente, aplicando-lhes, individualmente, com fundamento no art. 56 da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, § 2º, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), 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\$ 64.920,00.

6. Por meio do Aviso nº 277-GP/TCU (peça 1180 do TC 011.645/2018-0), o Acórdão 538/2020-TCU-Plenário foi encaminhado ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta.

7. Nos autos do TC 014.687/2017-8, o Acórdão 2.401/2020-TCU-Plenário, proferido na Sessão Plenária de 9/9/2020, da relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (peça 36 destes autos e peça 401 do TC 014.687/2017-8), apreciou o mérito da representação.

8. Por meio do Aviso nº 1376-GP/TCU, de 6 de outubro de 2020 (peça 408 do TC 014.687/2017-8), o Acórdão 2.401/2020-TCU-Plenário foi encaminhado ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta.

9. Dessa forma, à vista da prolação das deliberações de mérito dos processos TC 014.687/2017-8 e TC 011.645/2018-0 e do envio dos acórdãos ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, acolho a proposta uníssona da unidade técnica especializada no sentido de: i) considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida; ii) levantar o sobrestamento dos presentes autos, determinado pelo item 9.4 do Acórdão 1.460/2018-TCU-Plenário, de minha relatoria; e iii) encaminhar cópia desta deliberação à presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), ao Deputado Federal Fernando Rodolfo, Relator da PFC 116/2017 na CFFC/CD, e ao Deputado Federal Jorge Solla, autor da PFC 116/2017.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2826/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.242/2018-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos/Fiocruz); Ministério da Saúde (MS).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
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 que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício 03/2018/CFFC-P, de 04/04/2018, do então Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), Exmo. Sr. Deputado Federal Roberto de Lucena (comissão atualmente presidida pelo Exmo. Sr. Deputado Federal Léo Motta), após aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle 116/2017, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Federal Jorge Solla, que requer a este Tribunal a fiscalização e controle para verificar a compra feita pelo Ministério da Saúde do medicamento Eritropoetina (Alfaepoetina) por dispensa de licitação;

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



9.1. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, com fulcro no art. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, e diante do julgamento de mérito do TC 011.645/2018-0 (Acórdão 2.977/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes) e do TC 014.687/2017-8 (Acórdão 2.401/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), e do envio dessas deliberações à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.2. levantar o sobrestamento dos presentes autos, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União c/c art. 47, §3º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão à presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, bem como ao Deputado Federal Fernando Rodolfo, Relator da PFC 116/2017 na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD); e ao Deputado Federal Jorge Solla, autor da PFC 116/2017, 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;

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

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2826-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I –CLASSE VII – Plenário

TC 029.673/2018-6

Natureza: Administrativo

Entidade: Tribunal de Contas da União

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE DECISÃO NORMATIVA EM SUBSTITUIÇÃO À DECISÃO NORMATIVA TCU 19/1998. DISCIPLINA OS PROCEDIMENTOS DESTINADOS À VIABILIZAÇÃO DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO, MEDIANTE DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO, DE DÉBITOS OU MULTAS APLICADOS POR ACÓRDÃOS PROFERIDOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação com proposta de Decisão Normativa acerca dos procedimentos destinados à viabilização do ressarcimento ao Erário, mediante desconto em folha de pagamento, de multas ou débitos aplicados por acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União, em substituição à Decisão Normativa TCU 19, de 24/6/1998, que atualmente regulamenta a matéria.

2. Por sintetizar a tramitação processual, adoto como Relatório a instrução da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) (Peça 5), endossada pelo corpo dirigente da unidade (Peças 6 e 7):



“[...] 2. Esta representação visa a atender à seguinte determinação exarada no Acórdão-TCU 1486/2017-Plenário (peça 1):

(...)

9.2. determinar à Segecex que apresente anteprojeto de revisão da Decisão Normativa 19/1998, com o propósito de disciplinar os procedimentos a cargo das unidades técnicas nas situações que envolvam a possibilidade de adoção das medidas previstas no art. 28 da Lei 8.443/1992;

(...)

3. Mediante Memorando 83/2017-Segecex, o Secretário-Geral Adjunto de Controle Externo solicitou a esta Unidade a adoção de providências necessárias ao cumprimento da determinação, com a respectiva comunicação de seu atendimento (peça 2).

4. Em razão do alcance das alterações que se fazem necessárias para dar cumprimento à deliberação, entendemos mais adequado revogar a atual Decisão Normativa 19/1998, por meio de uma nova Decisão Normativa que contemple a disciplina dos procedimentos aderentes à jurisprudência do TCU e às orientações da Segecex, para fins de cumprimento das medidas previstas no art. 28 da Lei 8443/1992.

I. Proposta de redação para nova Decisão Normativa

5. Inicialmente cabe registrar que os procedimentos de que tratam a determinação do Acórdão-TCU 1486/2017-P já se encontram, em essência, dispostos no [Memorando-Circular 38/2017-Segecex](#), e no [Memorando-Circular 42/2017-Segecex](#), sendo que este último memorando foi elaborado em atendimento ao item 9.1 do referido Acórdão.

6. Sendo assim, a nova Decisão Normativa deve incorporar as orientações que constam nos referidos memorandos, com os ajustes que se fizerem necessários.

7. Além disso, entendemos oportuno atualizar o conteúdo material e processual da DN 19/1998, conforme razões que serão expostas a seguir.

Atualização do art. 1º da DN 19/1998

8. O atual art.1º da DN 19/1998 determina que:

Art. 1º Os Acórdãos Condenatórios aprovados pelo Tribunal de Contas da União, após numerados, serão juntados aos respectivos processos e encaminhados pela Secretaria-Geral das Sessões às Unidades Técnicas competentes para notificação do responsável, a fim de que efetue e comprove o recolhimento da dívida, nos termos da Lei nº 8.443/92 e do Regimento Interno, bem como para a devida comunicação ao órgão de origem.

9. Todavia, para ressaltar a situação de arresto de bens de responsáveis julgados em débito, de que trata o artigo 61 da Lei 8443/1992, propomos ajustar a redação do art.1º, nos seguintes termos:

Art. 1º Os acórdãos condenatórios proferidos pelo Tribunal de Contas da União, após numerados, serão juntados aos respectivos processos e encaminhados pela Secretaria-Geral das Sessões às Unidades Técnicas competentes para notificação do responsável, a fim de que efetue e comprove o recolhimento da dívida, nos termos da Lei nº 8.443/1992 e do Regimento Interno, bem como para a devida comunicação ao órgão de origem.

Parágrafo Único. Na situação em que o Tribunal solicita o arresto de bens dos responsáveis julgados em débito, a Unidade Técnica deve solicitar ao Procurador-Geral junto ao TCU, via ofício, que o Ministério Público junto ao TCU encaminhe os expedientes necessários diretamente à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades jurisdicionadas, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992, previamente à notificação do responsável de que trata o *caput*.

Atualização do art. 2º, *caput*, e inc. I da DN 19/1998

10. O art. 2º e inc. I da DN 19/1998 apresentam a seguinte redação vigente:

Art. 2º Na instrução dos processos de tomadas, prestações de contas e tomadas de contas especiais, as Unidades Técnicas Executivas deverão: (NR) (Decisão Normativa nº 32, de 23/8/2000, BTCU nº 48/2000, DOU de 28/8/2000).

I – dispensar especial atenção aos dados de identificação dos responsáveis, destacando nome, CPF, endereço residencial e profissional, número de telefone, número do registro geral de identificação, com



indicação do órgão emissor e, quando for o caso, cargo ou função, PIS/PASEP, bem assim o regime jurídico do servidor responsável e os dados referentes ao órgão de origem do mesmo;

(...)

11. O referido artigo trata de instrução de processos de tomadas, prestações e tomadas de contas especiais, sendo o primeiro tipo de processo (tomadas de contas) em desuso no âmbito do Tribunal.

12. Contudo, há de se considerar que outros processos de controle externo, como fiscalizações, também são passíveis de sofrer sanções pelo Tribunal, a exemplo da multa.

13. Dessa forma, propomos substituir o texto “Na instrução dos processos de tomadas, prestações de contas e tomadas de contas especiais” por “Na instrução de processos de controle externo”, de modo a abranger os demais processos de controle externo.

14. Ainda quanto ao art. 2º, propomos suprimir o termo “Executivas” da expressão “Unidades Técnicas Executivas”, com vistas à conformidade com a nomenclatura vigente no Tribunal, disposta no Glossário de Termos Técnicos do Controle Externo ([Portaria-Segecex 27, de 24 de outubro de 2017](#)).

15. Com relação ao inc. I do artigo em tela, propomos suprimir as seguintes informações: endereço residencial e profissional, número de telefone, número do registro geral de identificação, indicação do órgão emissor, e PIS/PASEP, com vistas à conformidade com as orientações do [Memorando-Circular 33/2014-Segecex](#), que trata do preenchimento da matriz de responsabilização em instruções processuais.

16. Ante todo o exposto, sugere-se a seguinte redação para o art. 2º e inc. I da DN 19/1998:

Art. 2º Na instrução dos processos de controle externo, as Unidades Técnicas deverão:

I – atentar quanto à correção dos dados de identificação dos responsáveis, destacando nome, CPF, cargo ou função, bem assim o regime jurídico do agente público responsável e os dados referentes ao órgão de origem;

Atualização do inc. II e alíneas do art. 2º da DN 19/1998

17. O art. 2º, inc. II, da DN 19/1998, apresenta a seguinte redação vigente:

Art. 2º Na instrução dos processos de tomadas, prestações de contas e tomadas de contas especiais, as Unidades Técnicas Executivas deverão: (NR) (Decisão Normativa nº 32, de 23/8/2000, BTCU nº 48/2000, DOU de 28/8/2000).

(...)

II – propor, no caso de acórdão condenatório de débito contra servidor regido pela Lei n.º 8.112/90, independentemente do valor devido, que o Tribunal, desde logo, caso não atendida notificação: (NR) (Decisão Normativa nº 32, de 23/8/2000, BTCU nº 48/2000, DOU de 28/8/2000).

a) determine, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei n.º 8.443/92, o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do responsável, observado os limites previstos na legislação pertinente; (NR) (Decisão Normativa nº 32, de 23/8/2000, BTCU nº 48/2000, DOU de 28/8/2000).

b) autorize, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, no caso de não ser aplicável ou de não surtir efeito a providência prevista na alínea anterior. (NR) (Decisão Normativa nº 32, de 23/8/2000, BTCU nº 48/2000, DOU de 28/8/2000).

18. Nota-se que a redação do art. 2º, II, restringe o desconto em folha apenas a servidor público regido pela Lei 8.112/90.

19. Todavia, o servidor estatutário representa apenas uma das subcategorias dos agentes públicos, conforme reconhece a doutrina. Consoante os autores Ricardo Alexandre e João de Deus, em *Direito Administrativo Esquematizado*, p. 285, a expressão “agente público” tem sentido amplo, servindo para designar qualquer pessoa física que exerça uma função pública, de forma remunerada ou gratuita, de natureza política ou administrativa, com investidura definitiva ou transitória.

20. Para Maria Sylvia Di Pietro, em *Direito Administrativo* (p. 741), os agentes públicos são classificados em quatro categorias:

- a) agentes políticos;
- b) servidores públicos (que compreendem os servidores estatutários, os empregados públicos regidos pela CLT, e os servidores temporários);
- c) militares; e
- d) particulares em colaboração com o Poder Público.

21. De acordo com Mateus Carvalho, em *Manual de direito administrativo* (p. 735), é entendimento majoritário na doutrina moderna, as seguintes espécies de agentes públicos:



a) agentes políticos;
 b) particulares em colaboração com o poder público;
 c) servidores Estatais, sendo estes últimos divididos em servidores temporários (contratados nos moldes do art. 37, IX da Constituição Federal), estatutários e empregados regidos pela CLT.

22. O entendimento do TCU, por sua vez, é no sentido de que não apenas servidores regidos pela Lei 8.112/90 estariam submetidos à determinação para desconto da dívida em sua remuneração, porquanto a jurisdição do TCU alcança também servidores estaduais/municipais, empregados públicos, militares e magistrados. Nesse sentido, são as deliberações exemplificadas: Acórdãos [10241/2017-Primeira Câmara](#); [8913/2017-2ª Câmara](#); [1365/2015-Plenário](#); [1759/2013-Plenário](#); [3126/2012-Plenário](#).

23. Assim, com o propósito de manter os normativos internos do Tribunal em consonância com a doutrina e com a jurisprudência desta Corte, propomos nova redação ao art. 2º, II, nos seguintes termos:

Art. 2º Na instrução dos processos de controle externo, as Unidades Técnicas deverão:

(...)

II – propor na instrução de mérito, nos casos de imputação de débito e/ou multa contra servidores estatutários, empregados públicos, militares, membros da Magistratura ou do Ministério Público, independentemente do valor devido, que o Tribunal, desde logo, caso não atendida notificação:

(...)

24. Em relação às alíneas “a” e “b” do inc. II do art. 2º, cabe registrar que, em manifestação consignada no TC 028.932/2011-0, que originou o Acórdão-TCU 1486/2017-Plenário, o MP/TCU propôs em seu parecer (peça 10) o aprimoramento do conteúdo, nos seguintes termos:

“determinar, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei n.º 8.443/92, o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente, deixando, desde já, autorizada a cobrança judicial da dívida, em substituição àquela medida, caso esta providência seja a mais adequada, em conformidade com os parâmetros da presente norma”.

25. Concordamos com a proposta do MP/TCU, entretanto sugerimos a retirada da expressão “desde já”, uma vez que expressão de mesmo sentido já consta na redação do inciso II, bem como propomos o acréscimo, na alínea a, da expressão “em favor do respectivo cofre credor”.

26. Pelo exposto, propõe-se a seguinte nova redação ao art. 2º da DN 19/1998:

Art. 2º Na instrução dos processos de controle externo, as Unidades Técnicas deverão:

I – atentar quanto à correção dos dados de identificação dos responsáveis, destacando nome, CPF, cargo ou função, bem assim o regime jurídico do agente público responsável e os dados referentes ao órgão de origem;

II – propor na instrução de mérito, nos casos de imputação de débito e/ou multa contra servidores estatutários, empregados públicos, militares, membros da Magistratura ou do Ministério Público, independentemente do valor devido, que o Tribunal, desde logo, caso não atendida a notificação de que trata o art. 1º:

a) determine, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do responsável, em favor do respectivo cofre credor, observados os limites previstos na legislação pertinente;

b) autorize a cobrança judicial da dívida, em substituição à medida prevista na alínea anterior, caso esta providência seja a mais adequada.

Incorporação das orientações do Memorando-Circular 42/2017-Segecex e do Memorando-Circular 38/2017-Segecex

27. Com o objetivo de incorporar na nova Decisão Normativa as orientações dos Memorandos-Circulares acima referenciados, que tratam de propostas de determinação para desconto em folha de pagamento e autorização para cobrança judicial da dívida, com base no art. 28, incs. I e II, da LOTCU, propõe-se:

a) Acrescentar o seguinte parágrafo único ao art. 2º:

Art. 2º Na instrução dos processos de controle externo, as Unidades Técnicas deverão:

(...)

Parágrafo único. Nos casos de imputação de débito solidário entre particulares e os agentes públicos de que trata o inciso II, as Unidades Técnicas deverão propor, nas instruções de mérito, concomitantemente com a determinação de desconto da dívida na remuneração dos agentes públicos, que seja autorizada a cobrança judicial da dívida dos demais responsáveis solidários.

a) Acrescentar o seguinte art. 3º:



Art. 3º Nas situações de não recolhimento pelos responsáveis de débitos e/ou multas imputados pelo Tribunal, quando houver determinação para desconto em folha de pagamento, com fundamento no art. 28, inc. I, da Lei 8.443/1992, cabe à Unidade Técnica:

I - após o trânsito em julgado do item do acórdão que imputou a dívida, sem comprovação do recolhimento, notificar o órgão ou entidade da administração pública para realização do desconto na remuneração dos responsáveis em favor do respectivo cofre credor;

II - na superveniência de parcelamento da dívida, notificar o órgão ou entidade da administração pública para que suspenda o desconto em folha em curso, bem como informar que o Tribunal, por meio de nova notificação, dará ciência da quitação ou da eventual inadimplência do responsável.

§ 1º Na hipótese do acórdão condenatório conter também determinação ao órgão ou entidade de origem, o ofício de notificação desse acórdão, expedido antes do trânsito em julgado, deverá orientar o órgão ou entidade da administração pública que aguarde a comunicação do Tribunal quanto à comprovação ou não do recolhimento da dívida pelos responsáveis, previamente ao cumprimento da determinação relativa ao desconto em folha das referidas dívidas.

§ 3º Nos casos de ocorrência de débito solidário entre particulares e os agentes públicos de que trata o art. 2º, inc. II, as Unidades Técnicas deverão instaurar processos de cobrança executiva contra os responsáveis particulares solidários pelo débito, ainda que tenha sido implementado o desconto em folha sobre um ou mais agentes públicos, e juntar aos respectivos autos todas as informações que possam auxiliar a Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, os dirigentes dos órgãos ou entidades da administração pública responsáveis pela cobrança mediante desconto em folha.

28. Por fim, registra-se que não foi incorporada nesta instrução a determinação do Memorando 42/2017, relativa ao levantamento dos processos nos quais o débito solidário decorrente de acórdão condenatório venha sendo executado apenas mediante desconto em folha, por entendermos que já houve o cumprimento da determinação.

II. Conclusão

29. Ante todo o exposto, submetemos à consideração superior a minuta de Decisão Normativa em anexo, em substituição à vigente Decisão Normativa TCU 19/1998.

DECISÃO NORMATIVA TCU Nº XXX DE XX DE XXXXXX DE 20XX

Aprova os procedimentos destinados à viabilização do ressarcimento ao erário, mediante desconto em folha de pagamento, de multas ou débitos aplicados por acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais,

Considerando o poder regulamentar que lhe confere o art. 73, *caput*, c/c o art. 96, I, a, da Constituição Federal com o art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de sua competência e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade;

Considerando a determinação exarada no subitem 9.2 do Acórdão-TCU 1486/2017-Plenário, referente à apresentação de anteprojeto de revisão da Decisão Normativa 19/1998, com o propósito de disciplinar os procedimentos a cargo das unidades técnicas nas situações que envolvam a possibilidade de adoção das medidas previstas no art. 28 da Lei 8.443/1992;

Considerando ainda os pareceres constantes do processo TC-029.673/2018-6, resolve:

Art. 1º Os acórdãos condenatórios proferidos pelo Tribunal de Contas da União, após numerados, serão juntados aos respectivos processos e encaminhados pela Secretaria-Geral das Sessões às Unidades Técnicas competentes para notificação do responsável, a fim de que efetue e comprove o recolhimento da dívida, nos termos da Lei nº 8.443/1992 e do Regimento Interno, bem como para a devida comunicação ao órgão de origem.



Parágrafo Único. Na situação em que o Tribunal solicita o arresto de bens dos responsáveis julgados em débito, a Unidade Técnica deve solicitar ao Procurador-Geral junto ao TCU, via ofício, que o Ministério Público junto ao TCU encaminhe os expedientes necessários diretamente à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades jurisdicionadas, nos termos do art. 61 da Lei nº 8.443/1992, previamente à notificação do responsável de que trata o *caput*.

Art. 2º Na instrução dos processos de controle externo, as Unidades Técnicas deverão:

I - atentar quanto à correção dos dados de identificação dos responsáveis, destacando nome, CPF, cargo ou função, bem assim o regime jurídico do agente público responsável e os dados referentes ao órgão de origem;

II - propor na instrução de mérito, nos casos de imputação de débito e/ou multa contra servidores estatutários, empregados públicos, militares, membros da Magistratura ou do Ministério Público, independentemente do valor devido, que o Tribunal, desde logo, caso não atendida a notificação de que trata o art. 1º:

a) determine, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do responsável, em favor do respectivo cofre credor, observados os limites previstos na legislação pertinente;

b) autorize a cobrança judicial da dívida, em substituição à medida prevista na alínea anterior, caso esta providência seja a mais adequada.

Parágrafo único. Nos casos de imputação de débito solidário entre particulares e os agentes públicos de que trata o inciso II, as Unidades Técnicas deverão propor, nas instruções de mérito, concomitantemente com a determinação de desconto da dívida na remuneração dos agentes públicos, que seja autorizada a cobrança judicial da dívida dos demais responsáveis solidários.

Art. 3º Nas situações de não recolhimento pelos responsáveis de débitos e/ou multas imputados pelo Tribunal, quando houver determinação para desconto em folha de pagamento, com fundamento no art. 28, inc. I, da Lei nº 8.443/1992, cabe à Unidade Técnica:

I - após o trânsito em julgado do item do acórdão que imputou a dívida, sem comprovação do recolhimento, notificar o órgão ou entidade da administração pública para realização do desconto na remuneração dos responsáveis em favor do respectivo cofre credor;

II - na superveniência de parcelamento da dívida, notificar o órgão ou entidade da administração pública para que suspenda o desconto em folha em curso, bem como informar que o Tribunal, por meio de nova notificação, dará ciência da quitação ou da eventual inadimplência do responsável.

§ 1º Na hipótese do acórdão condenatório conter também determinação ao órgão ou entidade de origem, o ofício de notificação desse acórdão, expedido antes do trânsito em julgado, deverá orientar o órgão ou entidade da administração pública que aguarde a comunicação do Tribunal quanto à comprovação ou não do recolhimento da dívida pelos responsáveis, previamente ao cumprimento da determinação relativa ao desconto em folha das referidas dívidas.

§ 3º Nos casos de ocorrência de débito solidário entre particulares e os agentes públicos de que trata o art. 2º, inc. II, as Unidades Técnicas deverão instaurar processos de cobrança executiva contra os responsáveis particulares solidários pelo débito, ainda que tenha sido implementado o desconto em folha sobre um ou mais agentes públicos, e juntar aos respectivos autos todas as informações que possam auxiliar a Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, os dirigentes dos órgãos ou entidades da administração pública responsáveis pela cobrança mediante desconto em folha.

Art. 4º Fica autorizado o Ministério Público junto a este Tribunal a exercer a coordenação, o acompanhamento e o controle dos atos indispensáveis ao ressarcimento referido nos arts. 2º e 3º, podendo adotar, entre outros, os seguintes procedimentos:

I - encaminhar aos órgãos e entidades competentes as informações e a documentação necessárias;

II - manter entendimento com a Advocacia-Geral da União ou com os dirigentes das entidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União, com vistas a, quando for conveniente, propor a suspensão das ações de execução ajuizadas, até o efetivo recolhimento do débito; e



III - requerer a colaboração dos órgãos competentes do Controle Interno para a consecução dos objetivos desta Decisão Normativa, remetendo-lhes as instruções que se fizerem necessárias.

Art. 5º As Secretarias de Controle Externo, na Sede e nos Estados, bem como as demais Unidades Técnicas deste Tribunal, prestarão as informações e o auxílio necessário ao Ministério Público junto ao TCU, sempre que solicitados, no cumprimento das medidas adotadas na presente Decisão Normativa.

Art. 6º Fica revogada a Decisão Normativa 19, de 24 de junho de 1998.

Art. 7º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

TCU, Sala das Sessões, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em XX de XXX de 20XX.
[...]

3. Após ser submetido ao Plenário para abertura de prazo a fim de que fossem apresentadas emendas pelos Ministros e sugestões pelos Ministros-Substitutos e pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (Peça 11), retornaram ao meu Gabinete as contribuições do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (Peça 12), abaixo reproduzidas:

“[...] Em atenção à Comunicação apresentada por Vossa Excelência na Sessão do Plenário de 20/11/2019, ofereço sugestões para o aprimoramento da redação do projeto em epígrafe, nos seguintes termos:

Dispositivo	Redação Original	Nova Redação Sugerida	Justificativa
Art. 1º, caput	Art. 1º Os acórdãos condenatórios proferidos pelo Tribunal de Contas da União, após numerados, serão juntados aos respectivos processos e encaminhados pela Secretaria-Geral das Sessões às Unidades Técnicas competentes para notificação do responsável, a fim de que efetue e comprove o recolhimento da dívida, nos termos da Lei nº 8.443/1992 e do Regimento Interno, bem como para a devida comunicação ao órgão de origem.	Art. 1º Os acórdãos condenatórios proferidos pelo Tribunal de Contas da União, após numerados, serão juntados aos respectivos processos e encaminhados pela Secretaria das Sessões às Unidades Técnicas competentes para notificação do responsável, a fim de que efetue e comprove o recolhimento da dívida, nos termos da Lei nº 8.443/1992 e do Regimento Interno, bem como para a devida comunicação ao órgão ou entidade de origem.	Ajuste na denominação da Secretaria das Sessões, bem como inclusão da expressão “ou entidade”, para uniformizar o texto do novo normativo, em cujo art. 3º, inciso I e §§ 1º e 2º já se utiliza, apropriadamente, “órgão ou entidade”.
Art. 2º, inciso I	I - atentar quanto à correção dos dados de identificação dos responsáveis, destacando nome, CPF, cargo ou função, bem assim o regime jurídico do agente público responsável e os dados referentes ao órgão de origem;	I - atentar quanto à correção dos dados de identificação dos responsáveis, destacando nome, CPF, cargo ou função, bem assim o regime jurídico do agente público responsável e os dados referentes ao órgão ou entidade de origem;	Inclusão da expressão “ou entidade”, para uniformizar o texto do novo normativo, em cujo art. 3º, inciso I e §§ 1º e 2º já se utiliza, apropriadamente, “órgão ou entidade”.

Dispositivo	Redação Original	Nova Redação Sugerida	Justificativa
Art. 2º, inciso II	II - propor na instrução de mérito, nos casos de imputação de débito e/ou multa contra servidores estatutários, empregados públicos, militares, membros da Magistratura ou do Ministério Público, independentemente do valor devido, que o Tribunal, desde logo, caso não atendida a notificação de que trata o art. 1º:	II - propor na instrução de mérito, nos casos de imputação de débito e/ou multa a servidores estatutários, empregados públicos, militares, membros da Magistratura ou do Ministério Público, independentemente do valor devido, que o Tribunal, desde logo, caso não atendida a notificação de que trata o art. 1º:	Correção gramatical (regência do verbo “imputar”, no sentido de atribuir ou conferir).
Art. 2º, inciso II, alínea “b”	b) autorize a cobrança judicial da dívida, em substituição à medida prevista na alínea anterior, caso esta providência seja a mais adequada.	b) autorize a cobrança judicial da dívida, em substituição à medida prevista na alínea anterior, nas hipóteses seguintes: . quando, pela aplicação dos limites legais pertinentes, o valor máximo mensal resultar em uma quantidade de parcelas superior a 36 (trinta e seis) meses; . superveniência de ordem judicial, precária ou definitiva, impedindo a implantação ou prosseguimento dos descontos; . perda de vínculo do responsável com a administração pública,; . outras situações em que a análise do caso concreto o recomende.	A expressão “caso esta providência seja a mais adequada” é vaga e pode gerar interpretações subjetivas, com potencial para dar pouca eficácia ao comando normativo ou prejudicar a uniformidade de procedimentos dele decorrentes. O ideal é relacionar, ainda que de forma exemplificativa, situações em que a substituição proposta seja indicada. A proposta de estabelecer um limite máximo de trinta e seis parcelas (mesma quantidade prevista no art. 217 do RI/TCU para pagamento parcelado) tem por objetivo evitar situações em que o recebimento via desconto em folha se faça por meio de prestações de valor irrisório, cobradas durante anos (em alguns casos até mesmo décadas), gerando alto custo de acompanhamento e controle dos processos respectivos.

Dispositivo	Redação Original	Nova Redação Sugerida	Justificativa
Art. 3º, § 1º	§1º Na hipótese do acórdão condenatório conter também determinação ao órgão ou entidade de origem, o ofício de notificação desse acórdão, expedido antes do trânsito em julgado, deverá orientar o órgão ou entidade da administração pública que aguarde a comunicação do Tribunal quanto à comprovação ou não do recolhimento da dívida pelos responsáveis, previamente ao cumprimento da determinação relativa ao desconto em folha das referidas dívidas.	§1º Na hipótese de o acórdão condenatório conter também determinação ao órgão ou entidade de origem, do ofício de notificação respectivo, expedido antes do trânsito em julgado, deverá constar orientação para que se aguarde a comunicação do Tribunal quanto à comprovação ou não do recolhimento da dívida pelos responsáveis, previamente ao cumprimento da determinação relativa ao desconto em folha das referidas dívidas.	Correção gramatical e ajustes de forma para evitar a repetição dos termos “acórdão” e “órgão ou entidade”.
Art. 3º, § 3º	§3º Nos casos de ocorrência de débito solidário entre particulares e os agentes públicos de que trata o art. 2º, inc. II, as Unidades Técnicas deverão instaurar processos de cobrança executiva contra os responsáveis particulares solidários pelo débito, ainda que tenha sido implementado o desconto em folha sobre um ou mais agentes públicos, e juntar aos respectivos autos todas as informações que possam auxiliar a Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, os dirigentes dos órgãos ou entidades da administração pública responsáveis pela cobrança mediante desconto em folha.	§2º Nos casos de ocorrência de débito solidário entre particulares e os agentes públicos de que trata o art. 2º, inc. II, as Unidades Técnicas deverão instaurar processos de cobrança executiva contra os responsáveis solidários pelo débito, ainda que tenha sido implementado o desconto em folha sobre um ou mais agentes públicos, e juntar aos respectivos autos todas as informações que possam auxiliar a Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, os dirigentes dos órgãos ou entidades da administração pública responsáveis pela cobrança mediante desconto em folha.	Correção do número do parágrafo, bem como substituição da expressão “particulares solidários”, por “solidários”, considerando que a cobrança judicial deverá ser feita tanto em relação tanto aos particulares quanto aos agentes públicos cujo desconto na remuneração tenha se mostrado inviável, na forma do art. 2º, inc. II, “b”.

Dispositivo	Redação Original	Nova Redação Sugerida	Justificativa
Art. 5º	Art. 5º As Secretarias de Controle Externo, na Sede e nos Estados, bem como as demais Unidades Técnicas deste Tribunal, prestarão as informações e o auxílio necessário ao Ministério Público junto ao TCU, sempre que solicitados, no cumprimento das medidas adotadas na presente Decisão Normativa.	Art. 5º As Secretarias de Controle Externo, bem como as demais Unidades Técnicas deste Tribunal, na Sede e nos Estados, prestarão as informações e o auxílio necessário ao Ministério Público junto ao TCU, sempre que solicitados, no cumprimento das medidas adotadas na presente Decisão Normativa.	Não mais existirem Secretarias de Controle Externo nos Estados.

Essas são, enfim, as sugestões que ora apresento à consideração do ilustre Relator. [...]"

É o Relatório.

VOTO

Aprecia-se nesta oportunidade Representação com proposta de Decisão Normativa acerca dos procedimentos destinados à viabilização do ressarcimento ao Erário, mediante desconto em folha de pagamento, de multas ou débitos aplicados por acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União, em substituição à Decisão Normativa TCU 19, de 24/6/1998, que atualmente regulamenta a matéria.

2. O presente processo foi autuado para dar cumprimento à determinação exarada no Acórdão-TCU 1.486/2017-Plenário (Peça 1) e teve origem na Representação do Ministério Público junto ao Tribunal (MP/TCU) (TC-028.932/2011-0), com o objetivo de que fossem adotadas providências para que as medidas previstas nos incisos I e II do art. 28 da Lei Orgânica deste Tribunal, que dizem respeito à autorização para cobrança judicial da dívida e à determinação de desconto em folha de pagamento, pudessem ser efetuadas simultaneamente.

3. O MPTCU registrou que a cobrança judicial das dívidas, medida que compete ao TCU autorizar, nos termos do inciso II do art. 28 da Lei 8.443/92, vinha sendo adotada de forma alternativa e subsidiária em relação à determinação para desconto em folha prevista no inciso I do mesmo dispositivo e que em determinadas situações, tal procedimento não se mostrava o mais adequado para concretizar a finalidade pretendida pela norma, qual seja, proporcionar o ressarcimento do dano causado ao Erário.

4. As análises empreendidas no âmbito da Segecex, à época, concluíram, no essencial, pela possibilidade de que, nas instruções de mérito das unidades técnicas, nos casos de ocorrência de débito solidário entre particulares e servidores públicos, fossem incluídas propostas de determinação de desconto da dívida na remuneração dos responsáveis titulares de cargos públicos, concomitantemente com autorização para cobrança judicial da dívida dos demais responsáveis solidários, tendo, ainda, o **Parquet** opinado no sentido de que aquela unidade técnica apresentasse anteprojeto de revisão da Decisão Normativa 19/1998.

5. Verifica-se que, na oportunidade do exame dos autos da Representação do MPTCU (TC-028.932/2011-0), os principais e mais importantes atores que poderiam contribuir para o melhor encaminhamento possível para a matéria tratada foram ouvidos, ou seja, a Segecex, de início, e posteriormente a Conjur, a Procuradoria-Geral da União (PGU/AGU) – maior executora dos Acórdãos do Tribunal, respondendo pela execução judicial de cerca de 80% (oitenta por cento) dos Acórdãos



condenatórios do Tribunal – e, finalmente, o Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, responsável pela condução dos processos de cobrança executiva no Tribunal desde 1º/2/2009, e que em seu parecer considerou todos os entendimentos trazidos aos autos.

6. Como pode ser observado no Relatório precedente, a Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), em razão do alcance das alterações que se fazem necessárias para dar cumprimento à deliberação, entendeu mais adequado propor a revogação da atual Decisão Normativa 19/1998, por meio de uma nova Decisão Normativa que contemple a disciplina dos procedimentos aderentes à jurisprudência do TCU e às orientações da Segecex, para fins de cumprimento das medidas previstas no art. 28 da Lei 8443/1992.

7. Assim, apresentou minuta de uma nova norma com sugestão de atualização do art. 1º, do art. 2º, **caput**, e inciso I, e II e alíneas do art. 2º, da DN 19/1998 da DN 19/1998.

8. Em relação às alíneas “a” e “b” do inciso II, do art. 2º, registra que, em manifestação consignada no TC 028.932/2011-0 (Acórdão-TCU 1486/2017-Plenário), o MP/TCU propôs em seu parecer (Peça 10) o aprimoramento do conteúdo. A Semec manifestou concordância e incorporou o ajuste sugerido. Na sequência propõe, também, a incorporação das orientações do Memorando-Circular 42/2017-Segecex e do Memorando-Circular 38/2017-Segecex.

9. A Semec registra, por fim, que não foi incorporada na instrução a determinação do Memorando 42/2017, relativa ao levantamento dos processos nos quais o débito solidário decorrente de acórdão condenatório vem sendo executado apenas mediante desconto em folha, por entender que já houve o cumprimento da determinação.

10. Em observância ao disposto no art. 75 do RI-TCU, submeti a matéria ao Plenário para abertura de prazo a fim de que fossem apresentadas emendas pelos Ministros e sugestões pelos Ministros-Substitutos e pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (Peça 11).

11. Transcorrido o prazo em menção, foi apresentada emenda pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (Peça 12).

12. Feita essa contextualização, passo a decidir.

13. Inicialmente, registro que acolho, por adequada, proposta de substituição da IN-TCU 19/1998. O alcance das alterações que se pretende fazer, necessárias para dar cumprimento à deliberação, podem levar à dificuldade de entendimento caso se faça simplesmente emendas na Norma ora em vigor. O mais adequado, de fato, é a sua revogação e substituição por uma nova norma.

14. Quanto às modificações de redação e às atualizações sugeridas pela Semec, entendo que são adequadas. Apropriada, também a incorporação do conteúdo dos Memorandos-Circulares 38/2017 e 42/2017-Segecex, expedidos em cumprimento à deliberação contida no item 9.1 do Acórdão 1486/2017-TCU-Plenário, como forma de orientar as unidades técnicas do Tribunal sobre os novos procedimentos em relação a cobrança de débito via desconto em folha e autorização para cobrança judicial da dívida, até a normatização da matéria no âmbito desta Corte de Contas.

15. O Ministro-Substituto André Luís de Carvalho apresentou sete emendas à proposta de texto normativo no seguinte sentido, em apertada síntese:

1) ajuste na denominação da Secretaria das Sessões, bem como inclusão da expressão “ou entidade”, para uniformizar o texto do novo normativo, em cujo art. 3º, inciso I e §§ 1º e 2º já se utiliza, apropriadamente, “órgão ou entidade”;

2) inclusão da expressão “ou entidade”, para uniformizar o texto do novo normativo, em cujo art. 3º, inciso I e §§ 1º e 2º já se utiliza, apropriadamente, “órgão ou entidade”;

3) correção gramatical (regência do verbo “imputar”, no sentido de atribuir ou conferir);

4) sugestão de texto para substituir a expressão “caso esta providência seja a mais adequada” em razão de ser vaga e poder gerar interpretações subjetivas, com potencial para dar pouca eficácia ao comando normativo ou prejudicar a uniformidade de procedimentos dele decorrentes, sugere, também que, o ideal é relacionar, ainda que de forma exemplificativa, situações em que a substituição proposta seja indicada;



5) correção gramatical e ajustes de forma para evitar a repetição dos termos “acórdão” e “órgão ou entidade”;

6) correção do número do parágrafo, bem como substituição da expressão “particulares solidários”, por “solidários”, considerando que a cobrança judicial deverá ser feita tanto em relação aos particulares quanto aos agentes públicos cujo desconto na remuneração tenha se mostrado inviável, na forma do art. 2º, inciso II, alínea “b”;

7) alteração no art. 5º, por não mais existirem Secretarias de Controle Externo nos Estados.

16. Registro a pertinência das emendas apresentadas pela eminente Ministro-Substituto André Luís Carvalho, razão pela qual as acolho, em parte, pelas razões que passo a expor.

17. Os ajustes na denominação da Secretaria das Sessões e das unidades técnicas e a inclusão das palavras “ou entidade”, sugestões 1 e 2, são pertinentes, pois uniformizam o texto e aperfeiçoam a minuta apresentada pela Semec.

18. As Sugestões 3 e 5, por se tratarem de alterações gramaticais que visam ao correto emprego da língua e à clareza da mensagem, devem ser acatadas.

19. Quanto à Sugestão 6, acato parcialmente. Entendo pertinente retirar os termos “particulares solidários” para colocar somente “solidários”, além da correção do número do parágrafo. No entanto, da forma como sugerido, a redação pode denotar dubiedade de entendimento sobre quando entrar com a ação de cobrança contra agentes públicos e privados. Para evitar esse problema, entendo adequada a sugestão apresentada pela Senec de acrescentada a palavra “concomitantemente” para expressar que a ação de cobrança será intentada contra todos já no momento da sua propositura. Ademais, o texto ficará uniforme com o disposto no parágrafo único do art. 2º, conforme abaixo:

“Art. 3º. (...)”

§2º Nos casos de ocorrência de débito solidário entre particulares e os agentes públicos de que trata o art. 2º, inciso II, as Unidades Técnicas deverão, concomitantemente, instaurar processos de cobrança executiva contra os responsáveis solidários para os quais não tenha sido viável implementar o desconto em folha, e juntar aos respectivos autos todas as informações que possam auxiliar a Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, os dirigentes dos órgãos ou entidades da administração pública responsáveis pela cobrança mediante desconto em folha.”

20. No que tange à Sugestão 7, acato, em parte. Como bem anotado pelo Ministro-Substituto, as Secretarias de Controle Externo não existem mais nos estados. Todas estão sediadas em Brasília, com exceção de uma unidade no Rio de Janeiro. Nos estados, agora estão as “Secretarias do TCU”, sediadas nas capitais (art. 32, §§ 3º e 4º, da Resolução-TCU 305/2018). Essas secretarias estaduais, a teor do art. 39 desta Resolução, “têm por finalidade assegurar a presença do Tribunal nos Estados da Federação, oferecer subsídios ao processo de planejamento das ações de controle externo e promover a divulgação da imagem do TCU”. Não se insere no rol de suas competências, dispostas no art. 40 da Resolução, prestar informações e os auxílios necessários ao Ministério Público junto ao TCU, por não estarem fazendo trabalhos estritos de controle externo. Na mesma linha, não estaria correto falar em “Unidades Técnicas” nos estados.

21. Dessa forma, após contato com a Semec, houve o entendimento que a redação abaixo será a mais adequada para o art. 5º da futura Decisão Normativa:

“Art. 5º As Secretarias de Controle Externo, na Sede e, onde houver, nos Estados, prestarão as informações e os auxílios necessários ao Ministério Público junto ao TCU, sempre que solicitados, no cumprimento das medidas adotadas na presente Decisão Normativa.”

22. Quanto à sugestão 4, concordo com o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, quando afirma que a expressão “caso esta providência seja a mais adequada”, constante no art. 2º, inciso II, alínea “b”, é vaga e pode, de fato, gerar interpretações subjetivas, com potencial para dar pouca eficácia ao comando normativo ou prejudicar a uniformidade de procedimentos dele decorrentes.

23. Assim, depreendo pertinente a inclusão na alínea “b”, de forma exemplificativa, de situações em que a substituição da proposta de desconto em folha de pagamento seja indicada. Entendo



pertinente, a manutenção da possibilidade de autorização da cobrança judicial a partir de outras ocorrências que possam surgir da análise do caso concreto.

24. Entre as sugestões apresentadas pelo Nobre Ministro André Luís destaco a que estabelece um limite máximo de 36 (trinta e seis) parcelas (mesma quantidade prevista no art. 217 do RI/TCU) para desconto em folha de débitos e/ou multas. A justificativa é que, a proposta tem por objetivo evitar situações em que o recebimento via desconto em folha de pagamento se faça por meio de prestações de valor irrisório, cobradas durante anos (em alguns casos até mesmo décadas), gerando alto custo de acompanhamento e controle dos processos respectivos.

25. Entendo acertadas a proposta e a justificativa apresentadas, sem prejuízo de complementar que, além dos valores ínfimos, mais preocupantes são as situações em que o débito é de tamanha monta que, se for parcelado, respeitando-se o limite legal, com certeza as parcelas se perpetuariam, em função do montante a ser ressarcido, gerando alto custo de acompanhamento e controle, além de protelar a apreciação definitiva dos processos.

26. Assim, é relevante que seja avaliada essa circunstância em cada caso concreto, pois, em situações em que os débitos e as multas sejam vultosos, o desconto em folha de pagamento não se mostra a medida mais adequada para concretizar a finalidade pretendida pela norma, qual seja, proporcionar o ressarcimento do dano causado ao Erário, uma vez que, com certeza, os valores extrapolariam o ganho de um agente público, que tem limite constitucional, e inviabilizaria o recebimento dos valores que se intenta conseguir.

27. É bom lembrar que o desconto do débito e/ou da multa em folha não constitui direito dos responsáveis, nem ônus ou sucumbência para o órgão empregador, mas prerrogativa da União ou de suas entidades quando essa modalidade de cobrança for mais eficaz e conveniente para a Administração Pública.

28. Com essas considerações, e agradecendo as contribuições complementares recebidas da Semec, depreendo que, com os ajustes realizados, a minuta de norma esteja em condições de ser aprovada por este Tribunal.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2827/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.673/2018-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo Administrativo que trata Decisão Normativa acerca dos procedimentos destinados à viabilização do ressarcimento ao Erário, mediante desconto em folha de pagamento, de multas ou débitos aplicados por acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União, em substituição à Decisão Normativa TCU 19, de 24/6/1998, que atualmente regulamenta a matéria;

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



9.1. aprovar, nos termos do art. 15, inciso I, alínea “q”, do RI-TCU, o Projeto de Decisão Normativa, em anexo, na forma apresentada pelo Relator;

9.2. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2827-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

DECISÃO NORMATIVA - TCU Nº 189, DE 21 DE OUTUBRO DE 2020

Ementa: Aprova os procedimentos destinados à viabilização do ressarcimento ao erário, mediante desconto em folha de pagamento, de multas ou débitos aplicados por acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais,

Considerando o poder regulamentar que lhe confere o art. 73, *caput*, c/c o art. 96, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal com o art. 3º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de sua competência e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade;

Considerando a determinação exarada no subitem 9.2 do Acórdão-TCU 1486/2017-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes), referente à apresentação de anteprojeto de revisão da Decisão Normativa 19/1998, com o propósito de disciplinar os procedimentos a cargo das unidades técnicas nas situações que envolvam a possibilidade de adoção das medidas previstas no art. 28 da Lei 8.443/1992;

Considerando ainda os pareceres constantes do processo TC 029.673/2018-6, resolve:

Art. 1º Os acórdãos condenatórios proferidos pelo Tribunal de Contas da União, após numerados, serão juntados aos respectivos processos e encaminhados pela Secretaria das Sessões às Unidades Técnicas competentes para notificação do responsável, a fim de que efetue e comprove o recolhimento da dívida, nos termos da Lei 8.443/1992 e do Regimento Interno, bem como para a devida comunicação ao órgão ou entidades de origem.

Parágrafo Único. Na situação em que o Tribunal solicita o arresto de bens dos responsáveis julgados em débito, a Unidade Técnica deve solicitar ao Procurador-Geral junto ao TCU, via ofício, que o Ministério Público junto ao TCU encaminhe os expedientes necessários diretamente à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades jurisdicionadas, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992, previamente à notificação do responsável de que trata o *caput*.

Art. 2º Na autuação e no curso da instrução dos processos de controle externo, as Unidades Técnicas deverão:

I - atentar quanto à exatidão dos dados de identificação dos responsáveis, destacando nome, CPF, cargo ou função, bem assim o regime jurídico do agente público responsável e os dados referentes ao órgão ou à entidade de origem;

II - quando se tratar de detentor de mandato, registrar o início e o fim do mandato;

III - propor na instrução de mérito, nos casos de imputação de débito e/ou multa a servidores estatutários, empregados públicos, militares, membros da Magistratura ou do Ministério Público,



independentemente do valor devido, que o Tribunal, desde logo, caso não atendida à notificação de que trata o art. 1º desta Decisão Normativa:

a) determine, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do responsável, em favor do respectivo cofre credor, observados os limites previstos na Lei nº 8.112/1990;

b) autorize a cobrança judicial da dívida, em substituição à medida prevista na alínea anterior, nas seguintes hipóteses:

1) quando, pela aplicação dos limites legais pertinentes, o valor máximo mensal resultar em uma quantidade de parcelas superior a 36 (trinta e seis) meses;

2) superveniência de ordem judicial, precária ou definitiva, impedindo a implantação ou prosseguimento dos descontos;

3) perda de vínculo do responsável com a administração pública;

4) outras situações em que a análise do caso concreto o recomende.

Parágrafo único. Nos casos de imputação de débito solidário entre particulares e os agentes públicos de que trata o inciso II, as Unidades Técnicas deverão propor, nas instruções de mérito, concomitantemente com a determinação de desconto da dívida na remuneração dos agentes públicos, que seja autorizada a cobrança judicial da dívida dos demais responsáveis solidários.

Art. 3º Nas situações de não recolhimento pelos responsáveis de débitos e/ou multas imputados pelo Tribunal, quando houver determinação para desconto em folha de pagamento, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, cabe à Unidade Técnica:

I - após o trânsito em julgado do item do acórdão que imputou a dívida, sem comprovação do recolhimento, notificar o órgão ou a entidade da administração pública para realização do desconto na remuneração dos responsáveis em favor do respectivo cofre credor;

II - na superveniência de parcelamento da dívida, notificar o órgão ou entidade da administração pública para que suspenda o desconto em folha em curso, bem como informar que o Tribunal, por meio de nova notificação, dará ciência da quitação ou da eventual inadimplência do responsável.

§ 1º Na hipótese de o acórdão condenatório conter também determinação ao órgão ou à entidade de origem, no ofício de notificação respectivo, expedido antes do trânsito em julgado, deverá constar orientação ao órgão ou à entidade da administração pública para que aguarde a comunicação do Tribunal quanto à comprovação ou não do recolhimento da dívida pelos responsáveis, previamente ao cumprimento da determinação relativa ao desconto em folha das referidas dívidas.

§ 2º Nos casos de ocorrência de débito solidário entre particulares e os agentes públicos de que trata o art. 2º, inciso II, desta Decisão Normativa, as Unidades Técnicas deverão, concomitantemente, instaurar processos de cobrança executiva contra os responsáveis solidários para os quais não tenha sido viável implementar o desconto em folha, e juntar aos respectivos autos todas as informações que possam auxiliar a Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, os dirigentes dos órgãos ou entidades da administração pública responsáveis pela cobrança mediante desconto em folha.

Art. 4º Fica autorizado o Ministério Público junto a este Tribunal a exercer a coordenação, o acompanhamento e o controle dos atos indispensáveis ao ressarcimento referido nos arts. 2º e 3º, podendo adotar, entre outros, os seguintes procedimentos:

I - encaminhar aos órgãos e às entidades competentes a documentação e as informações necessárias;

II - manter entendimento com a Advocacia-Geral da União ou com os dirigentes das entidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União, com vistas a, quando for conveniente, propor a suspensão das ações de execução ajuizadas até o efetivo recolhimento do débito; e

III - requerer a colaboração dos órgãos competentes do Controle Interno para a consecução dos objetivos desta Decisão Normativa, remetendo-lhes as instruções que se fizerem necessárias.

Art. 5º As Secretarias de Controle Externo na Sede e, onde houver, nos Estados, prestarão as informações e os auxílios necessários ao Ministério Público junto ao TCU, sempre que solicitadas, no cumprimento das medidas adotadas na presente Decisão Normativa.



Art. 6º Fica revogada a Decisão Normativa 19, de 24 de junho de 1998.

Art. 7º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2020.

ANA ARRAES

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 030.532/2020-5

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2021. ESTIMATIVA DE RECEITAS, FIXAÇÃO DE DESPESAS E DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO. ALERTA AO PODER EXECUTIVO SOBRE O RISCO DE COMPROMETIMENTO DA CAPACIDADE OPERACIONAL DOS ÓRGÃOS FEDERAIS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS AOS CIDADÃOS. CIÊNCIA À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. CONTINUIDADE DA AÇÃO DE CONTROLE E PROMOÇÃO DE DILIGÊNCIAS.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a bem elaborada instrução da Secretaria de Macroavaliação Governamental (peça 50), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do escalão dirigente da referida unidade técnica especializada (peças 51/52):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Acompanhamento com o objetivo de examinar a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário e demais aspectos de conformidade do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício de 2021 (PLOA 2021).

2. Esta ação de controle é realizada em cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, nos termos do art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e do art. 41, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU – LOTCU), com vistas ao encaminhamento de subsídios à Comissão Mista Permanente a que alude o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, encarregada de apreciar o referido projeto de lei.

HISTÓRICO

3. O PLOA 2021 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 31/8/2020, mediante a Mensagem 487 (peça 5, p. 2), que deu origem ao Projeto de Lei PLN 28/2020 (peças 6 e 7), cujo relator-geral é o senador Marcio Bittar (MDB/AC). Em razão da pandemia de Covid-19, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) ainda não foi instalada no presente exercício. Não obstante, o Ato Conjunto das Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 2/2020 (peça 19) regulamenta a apreciação, pelo Congresso Nacional, dos projetos de lei de natureza orçamentária, prevendo a possibilidade de deliberação em sessão remota.

EXAME TÉCNICO

4. Pretende-se, nesta instrução preliminar, avaliar três aspectos fiscais fundamentais da Proposta Orçamentária da União para o exercício vindouro: Meta de Resultado Primário, Teto de Gastos e Regra de Ouro.

5. As metas fiscais servem como parâmetros para dar confiança à sociedade de que o Governo garantirá as condições necessárias à estabilidade econômica e ao controle do endividamento público. Em razão da

importância desses indicadores, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas de resultado primário e nominal para o exercício a que se refere e para os dois seguintes.

6. O resultado nominal representa a diferença entre receitas e despesas totais no exercício. O resultado primário surge do confronto de receitas e despesas primárias, ou seja, exclui-se a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida. Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal nas contas públicas. Os superávits primários contribuem para a redução da dívida líquida. Em contrapartida, os déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida resultante do financiamento de gastos primários (despesas não financeiras) que ultrapassam as receitas primárias (receitas não financeiras).

7. Para o exercício de 2021, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) da União estipula uma meta deficitária de resultado primário meramente indicativa da ordem de R\$ 149,6 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Cumpre mencionar que, no âmbito do PLDO 2021, foi proposta pelo Poder Executivo uma sistemática inovadora de atualização periódica da meta fiscal ao longo de todo o ciclo de elaboração e de execução do Orçamento. Essa proposta foi detidamente analisada nos autos do processo TC 017.727/2020-0, de relatoria do ministro Bruno Dantas e pendente de apreciação conclusiva até a presente data.

8. Por sua vez, a Emenda Constitucional 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com vigência por vinte anos. Esse regime, também denominado Teto de Gastos, fixou limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, com base nos valores pagos no exercício de 2016. Tais limites são anualmente corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

9. Até o exercício de 2019, houve a possibilidade de o Poder Executivo compensar eventuais excessos de despesas dos demais órgãos e Poderes em relação a seus respectivos limites (art. 107, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT). A partir do Orçamento para 2020, tal compensação não mais pode ser efetuada. Com efeito, este novo cenário de programação orçamentária e gestão fiscal foi objeto de análise por este Tribunal no processo TC 016.654/2019-6, de relatoria do ministro Bruno Dantas, resultando no Acórdão 2.455/2019-TCU-Plenário, que recomendou aos órgãos da Administração Federal priorizarem os gastos que tenham maior potencial de garantir o alcance da sua missão institucional, além de dar ciência ao Supremo Tribunal Federal, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e à Casa Civil da Presidência da República de que o esforço de ajuste fiscal e de gestão empreendido pelos órgãos sujeitos à Emenda Constitucional 95/2016 para cumprimento dos limites nela estabelecidos pode ser totalmente comprometido caso se consume o risco de aprovação de aumentos no teto remuneratório constitucional.

10. Quanto à Regra de Ouro, trata-se de vedação disposta no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, que impede a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. A esse respeito, cumpre informar que, no exercício de 2019, o Presidente da República precisou submeter, pela primeira vez, um projeto de lei de crédito adicional visando obter do Congresso Nacional essa autorização “excepcional”, tendo em vista a necessidade de se recorrer à emissão de novas dívidas para custear despesas correntes. Tal fato foi acompanhado por este Tribunal por meio do processo TC 005.345/2019-7, que culminou no Acórdão 1.572/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas.

11. Em 2020, o fato se repetiu, em que pese a dispensa de cumprimento da Regra de Ouro ter-se dado pela Emenda Constitucional 106/2020 (art. 4º, *caput*), que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Assim, por meio do PLN 8/2020, aprovado na forma da Lei 14.008/2020, foi autorizado crédito suplementar de R\$ 343,6 bilhões, visando atender às programações então condicionadas no âmbito da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2020. O relato pormenorizado desses eventos consta dos processos TCs 015.438/2020-1, 019.996/2020-9 e 026.394/2020-0, todos de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues.

12. Isto posto, passa-se a analisar os valores apresentados no PLOA 2021 referentes aos três parâmetros fiscais em comento, com vistas a identificar possíveis riscos ao equilíbrio das contas públicas, bem como fornecer subsídios à apreciação da peça orçamentária pelo Parlamento, o que justifica a atuação célere, tempestiva e oportuna desta Corte de Contas.

Meta de Resultado Primário

13. A principal meta constante do PLOA 2021 a ser analisada é o resultado primário projetado pelo Governo Federal, que resulta da diferença entre a receita primária líquida e a despesa primária.



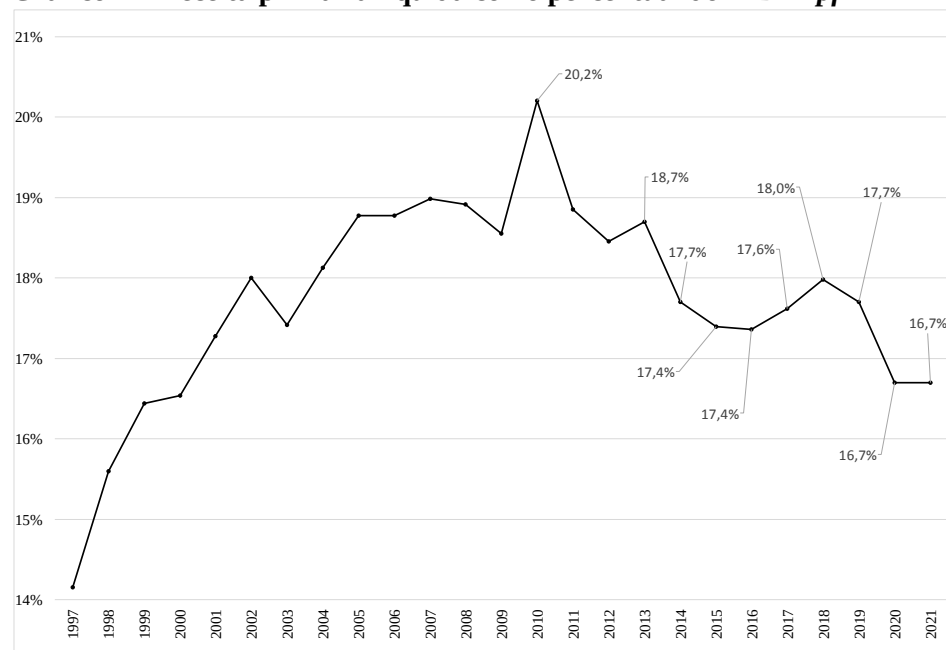
Receita Primária

14. A Receita Primária Federal Líquida é obtida da receita primária federal bruta, deduzida das transferências constitucionais e legais a estados e municípios. Na presente instrução, a sigla *RPFL* será utilizada para designar esta receita e a sigla *rpfl* será utilizada para designar sua proporção em relação ao Produto Interno Bruto – PIB ($RPFL/PIB = rpfl$).

15. Embora a estimativa da *RPFL* pudesse ser feita diretamente a partir da observação de sua série histórica, optou-se por estimar a *RPFL* a partir da análise da evolução histórica da *rpfl* e do PIB. Essa opção justifica-se pelas seguintes razões: i) indisponibilidade de projeções de receitas elaboradas por fontes independentes que permitam uma comparação com a receita prevista no PLOA; ii) a proporção *rpfl* apresenta evolução recente relativamente estável; e iii) para a estimativa do PIB, há previsões oriundas de outras fontes que podem ser comparadas com as projeções do PLOA.

16. O gráfico a seguir mostra a série histórica da *rpfl* desde 1997. A *rpfl* atingiu o pico de 20,2% em 2010 e, após sucessivas desonerações tributárias, reduziu-se para 17,4% em 2015 e 2016. A partir de 2017, a *rpfl* voltou a aumentar, atingindo 18,0% em 2018. A estimativa do PLOA (peça 4, p. 38) de 16,7% para 2021 é a repetição do valor percentual estimado para 2020 (reprogramação com base na avaliação do 3º bimestre). Estes valores percentuais são compatíveis com os valores percentuais recentes da série, apesar de representarem um certo pessimismo das eventuais repercussões em 2021 de desonerações aprovadas durante a recessão causada pela pandemia de Covid-19.

Gráfico 1 – Receita primária líquida como percentual do PIB – *rpfl*



Fontes: Relatório Resultado do Tesouro Nacional, tabela 2.1 (peça 20) e PLOA 2021 – Tabela 3 (peça 4, p. 37-38).

17. A tabela a seguir apresenta as projeções para a *RPFL* de 2021. A primeira coluna de valores relaciona as duas possíveis previsões para o PIB apresentadas na seção 2.1. A primeira linha de valores relaciona duas possíveis previsões para a *rpfl*: 17,7% do PIB, repetindo o índice de 2019, e 16,7% do PIB, percentual previsto no PLOA 2021.

Tabela 1 – Receita Primária Líquida – Comparação das Previsões

Valores em R\$ bilhões correntes

			rpfl (2)	
			17,7%	16,7%
PIB	PLOA 2021	7.662,0	1.356,2	1.283,2
	Mercado (1)	7.646,8	1.353,5	1.280,7

Fonte: PLOA 2021 (peça 4, p. 37-38).

Observações:



(1) PIB estimado usando a projeção do mercado para seu crescimento real.

(2) 16,7% é a estimativa do PLOA 2021 para 2021 e 17,7% é a repetição do valor de 2019.

18. Pelo exposto, conclui-se que a Receita Primária Federal Líquida para 2021, prevista no PLOA em R\$ 1.283,2 bilhões, pode ficar em até R\$ 1.353,5 bilhões, ou seja, R\$ 70,3 bilhões acima do orçado, caso a *rpfl* repita o valor de 2019.

19. Ainda no que tange à previsão de receitas primárias no âmbito do PLOA 2021, cumpre destacar a seguinte recomendação proferida no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, ministro-relator Bruno Dantas), a qual foi decorrente da Declaração de Voto do ministro Raimundo Carreiro:

3.20. Ao Poder Executivo Federal que adote providências para incluir a estimativa das receitas decorrentes de acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU na esfera administrativa nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhados ao Congresso Nacional, e inclua, nas próximas Prestações de Contas do Presidente da República, informações sobre a previsão, a arrecadação e a contabilização desses recursos, em conformidade à legislação de regência das finanças públicas, especialmente o art. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988, os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, e o art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro);

20. A esse respeito, mediante Comunicação ao Plenário apresentada na Sessão de 16/9/2020 (peça 28), o ministro Raimundo Carreiro informou a ausência da referida estimativa no âmbito do PLOA 2021, razão pela qual propôs a realização de diligência ao Ministério da Economia, por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), à Controladoria-Geral da União (CGU) e à Advocacia-Geral da União (AGU), com vistas a suprir tal omissão, que impede a sociedade de “saber, de forma precisa, quanto o Tesouro Nacional vem arrecadando a título de acordos de leniência”.

21. Tendo em vista o acolhimento da proposta pelo Tribunal (peça 39), os ofícios de diligência em questão já foram expedidos nestes autos (peças 40, 41 e 42) e a análise das evidências obtidas constará da instrução final a cargo desta unidade técnica, sem prejuízo do monitoramento a ser efetuado quando da apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2020, nos termos do art. 7º, inciso V, da Resolução-TCU 291/2017.

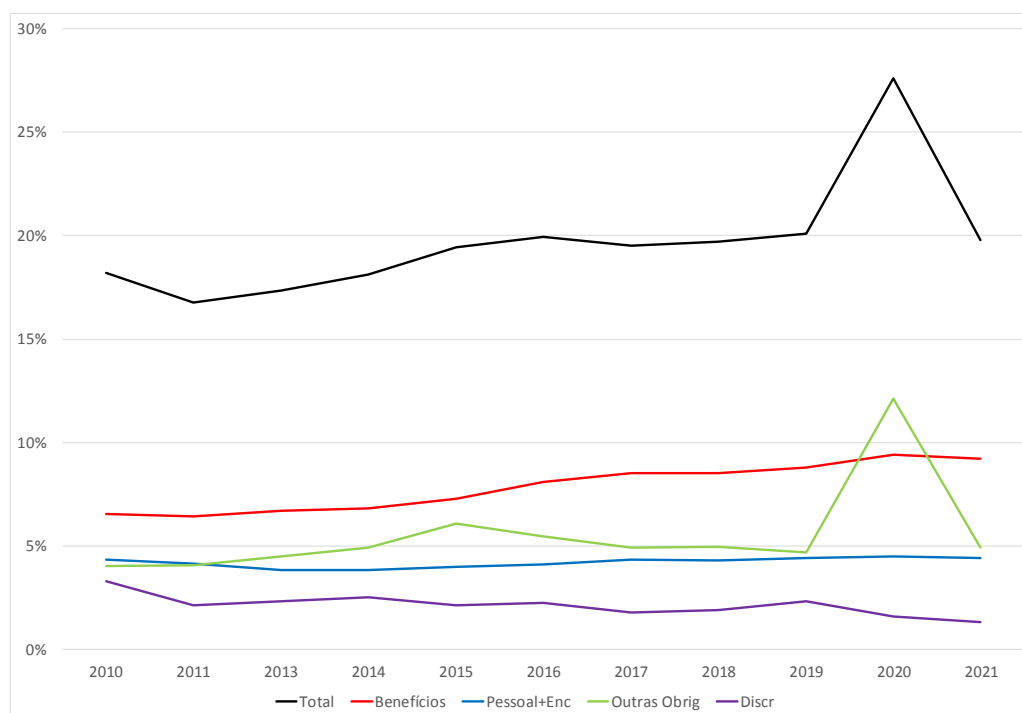
Despesa Primária

22. Para se evitar distorções por causa das despesas emergenciais de 2020 destinadas ao combate da pandemia, a verificação da estimativa para a despesa em 2021 partiu da despesa em 2019 sob a ótica das necessidades de financiamento (Mensagem Presidencial ao PLOA 2021 – peça 4, p. 38), no valor de R\$ 1.441,8 bilhões. Este valor, corrigido pelos IPCAs de 3,37% de 2019 e de 2,13% de 2020, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016 (art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT), resulta em R\$ 1.522,1 bilhões. A despesa primária total para 2021, sob a ótica das necessidades de financiamento, é de R\$ 1.516,8 bilhões (peça 4, p. 38), compatível com a evolução do Teto de Gastos e da inflação.

23. No entanto, analisando-se o gráfico a seguir, que detalha a despesa em seus principais componentes, nota-se que a relativa estabilização das despesas primárias totais observada a partir de 2016 se deveu à queda das outras despesas obrigatórias (excetuando-se benefícios previdenciários e pessoal mais encargos sociais) e das despesas discricionárias, de modo a compensar o crescimento acima do PIB das despesas com benefícios previdenciários e com pessoal e encargos. O repique observado em 2020 nas “Outras Despesas Obrigatórias” decorreu das despesas emergenciais decorrentes da pandemia de Covid-19, que não devem se repetir na mesma proporção nos anos seguintes.

Gráfico 2 – Principais Componentes da Despesa Primária Federal

Valores em % sobre o PIB



Fontes: Relatório Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2021.

Observação: as outras despesas obrigatórias incluem as despesas obrigatórias com controle de fluxo.

24. Comparando-se as estimativas para 2021, constantes do PLOA, com os valores de 2016, as despesas primárias totais têm redução prevista de 0,1 p.p. Como as despesas com benefícios previdenciários têm crescimento estimado de 1,1 p.p. e as com pessoal e encargos tendem a crescer 0,3 p.p., foi necessário compensar esses aumentos com reduções de 0,6 p.p. nas outras despesas obrigatórias e de 1,0 p.p. nas despesas discricionárias. A acentuada redução esperada nas despesas discricionárias merece especial atenção, pois envolve gastos relacionados diretamente com o funcionamento dos serviços públicos, tais como manutenção administrativa, energia elétrica, telefonia, obras e demais investimentos.

Tabela 2 – Variação das despesas entre 2016 e 2021 como proporção do PIB

	2016	2021	Variação
Benefícios previdenciários	8,1%	9,2%	1,1 p.p.
Pessoal mais encargos	4,1%	4,4%	0,3 p.p.
Outras obrigatórias	5,5%	4,9%	-0,6 p.p.
Discricionárias	2,3%	1,3%	-1,0 p.p.
Despesa total	19,9%	19,8%	-0,1 p.p.

Fontes: Relatório Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2021.

25. Consequentemente, existe um risco real de deterioração dos serviços públicos em face da redução significativa das dotações destinadas às despesas discricionárias. Com efeito, desde o advento do Novo Regime Fiscal, esta Corte de Contas tem ressaltado a necessidade de se corrigir a trajetória de elevado crescimento das despesas obrigatórias, sob pena de se inviabilizar o aparato estatal. Isso porque a base de compressão das despesas discricionárias é limitada, tanto em termos estritamente financeiros, quanto em relação à essencialidade de boa parte das despesas que abarca. A esse respeito, mencionam-se as deliberações contidas nos Acórdãos 2.779/2017 e 1.322/2018 (ambos de relatoria do ministro Vital do Rêgo), 2.937/2018 (relatoria ministro José Mucio Monteiro), 1.331/2019 (relatoria ministra Ana Arraes), 2.313/2019 (relatoria ministro Walton Alencar Rodrigues), 1.437/2020, 1.557/2020, 2.026/2020 e 2.283/2020 (relatoria ministro Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU.

26. Assim, considerando que a eventual ampliação dos montantes destinados a despesas discricionárias no exercício de 2021 está condicionada, dentre outros fatores, a medidas legislativas capazes de reduzir, já em 2021, o montante das despesas obrigatórias fixadas, propõe-se alertar o Poder Executivo acerca do risco de

comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

27. Em função do exposto, a estimativa de R\$ 1.516,8 bilhões para as despesas primárias, constante do PLOA 2021 (peça 4, p. 38), pode ser considerada factível, desde que sejam adotadas medidas de controle por parte do Governo para sua execução, tendo em vista os crescimentos esperados para as despesas com benefícios previdenciários e com pessoal e encargos sociais, bem como o risco ao funcionamento da máquina pública atrelado às despesas discricionárias.

Resultado Primário

28. A tabela a seguir apresenta o resumo das previsões para as receitas e despesas primárias. A primeira linha apresenta as duas previsões do PIB. A segunda linha apresenta as duas previsões de receita. A terceira linha repete o valor da despesa conforme o PLOA 2021. A quarta linha apresenta as previsões de resultado primário obtidas pela diferença entre as projeções de receita e despesa. A cada coluna de valor corresponde uma coluna da sua proporção em relação ao PIB.

Tabela 3 – Resultado Primário Federal

Valores em R\$ bilhões

Item	PLOA 2021		Estimativa da equipe técnica	
	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB
PIB	7.662,0		7.646,8	
Receita primária líquida	1.283,2	16,7%	1.353,5	17,7%
Despesa primária total	1.516,8	19,8%	1.522,1	19,9%
Resultado primário	-233,6	-3,0%	-168,6	-2,2%

Fontes: PLOA 2021 e estimativas da equipe (PIB estimado pelo mercado).

29. O PLOA 2021 contempla estimativa de déficit primário de R\$ 233,6 bilhões ou 3,0% do PIB, em consonância com a sistemática de meta fiscal móvel estipulada no PLDO e cuja análise foi realizada no bojo do TC 017.727/2020-0. A estimativa da equipe, com *rpfl* de 17,7% e PIB de R\$ 7.646,8 bilhões, é de déficit de R\$ 168,6 bilhões, ou seja, R\$ 65,0 bilhões abaixo do estimado no PLOA 2021.

30. Pelos valores apurados, o resultado primário estimado no PLOA para 2021 de déficit de R\$ 233,6 bilhões pode ser considerado adequado, cabendo, contudo, a ressalva de que o déficit estimado por esta unidade técnica pode ser até R\$ 65,0 bilhões menor, bem como as críticas ao modelo de controle da meta fiscal para o exercício de 2021 levadas a efeito no acompanhamento do PLDO 2021 (TC 017.727/2020-0).

Teto de Gastos

31. Os limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 para o exercício de 2021 foram calculados a partir dos tetos de 2020 e corrigidos pelo IPCA de doze meses referente a junho de 2020, que foi de 2,13%.

32. As compensações que o Poder Executivo podia fazer aos demais Poderes foram autorizadas pelo art. 107, § 7º, do ADCT até o exercício de 2019. As implicações decorrentes do fim da compensação foram analisadas por este Tribunal no Acórdão 2.455/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas. Conforme pode-se observar na tabela a seguir, os tetos individualizados para 2020 não tiveram compensações.

Tabela 4 – Tetos de Gastos do Novo Regime Fiscal

R\$

Discriminação	Limite 2020	2020 corrigido por IPCA 2,13%
TOTAL GERAL	1.454.946.093.280	1.485.936.445.066
PODER EXECUTIVO	1.391.955.452.811	1.421.604.103.956
DEMAIS PODERES	62.990.640.469	64.332.341.111
PODER JUDICIÁRIO	43.267.246.845	44.188.839.202
Supremo Tribunal Federal	645.748.319	659.502.758
Superior Tribunal de Justiça	1.517.813.015	1.550.142.432
Justica Federal	11.197.327.042	11.435.830.108
Justica Militar da União	545.559.631	557.180.051
Justica Eleitoral	7.378.476.499	7.535.638.049
Justica do Trabalho	19.088.423.149	19.495.006.562
Justica do DF e Territórios	2.696.675.773	2.754.114.967
Conselho Nacional de Justiça	197.223.416	201.424.275
PODER LEGISLATIVO	12.569.721.929	12.837.457.006
Câmara dos Deputados	6.037.506.863	6.166.105.759
Senado Federal	4.444.111.382	4.538.770.955
Tribunal de Contas da União	2.088.103.684	2.132.580.292
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	6.605.898.477	6.746.604.115
Ministério Público da União	6.522.123.182	6.661.044.405
Conselho Nacional do Ministério Público da União	83.775.296	85.559.709
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	547.773.218	559.440.788

Fonte: Mensagem Presidencial ao PLOA 2021 (peça 4, p. 50).

33. Ainda em relação ao exercício de 2020, cabe informar que a LOA foi aprovada respeitando o limite total original calculado nos termos do art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT, qual seja, R\$ 1.454.595,4 milhões. Ocorre que, no bojo do processo TC 040.306/2019-4, de relatoria do ministro Bruno Dantas e que trata de representação do Procurador-Geral da República acerca de possível erro no cálculo do Teto de Gastos destinado ao Ministério Público da União (MPU), que excluiu da base do órgão as despesas pagas a título de auxílio-moradia, foram proferidos os Acórdãos 3.072/2019-TCU-Plenário e 362/2020-TCU-Plenário. Tais decisões ampliaram os limites do Teto para o MPU e para os órgãos do Poder Judiciário, respectivamente. Assim, o limite total atualizado da União para 2020 é de R\$ 1.454.946,1 milhões.

34. Em relação à base do Teto para o exercício de 2021, consta da Mensagem Presidencial do PLOA 2021 a seguinte explicação (peça 4, p. 50):

Para o PLOA 2021, está fixado um excesso em relação ao teto do Ministério Público da União (MPU) no montante de R\$ 61,7 milhões, valor compensado pelo Poder Executivo de forma a preservar o total do teto de gastos. Tal valor refere-se à decisão prolatada em Acórdão do Tribunal de Contas da União, reforçada pelo Despacho do Ministro Bruno Dantas, no âmbito do processo TC 040.306/2019, os quais determinaram a concessão de retroativos ao MPU, relativos ao seu teto de 2017 e de 2018, no valor de R\$ 228,5 milhões. Desse valor, R\$ 166,8 milhões já foram providenciados orçamentariamente por meio de envio de Projeto de Lei de crédito adicional ao Congresso Nacional, PLN 23/2020, convertido na Lei nº 14.050, de 26 de agosto de 2020, restando ainda R\$ 61,7 milhões, os quais o MPU, por meio do Ofício nº 31/2020/SG/SPO, de 30 de julho de 2020, solicitou que fossem incorporados ao seu orçamento de 2021. A sobra do Poder Executivo em relação ao seu limite de despesas primárias incorpora totalmente esse excesso, preservando o limite de gastos total de 2021.

35. Ademais, o Quadro 2 (peça 4, p. 51), que acompanha o PLOA 2021, evidencia a compatibilidade entre o total das dotações orçamentárias de R\$ 1.793,7 bilhões e o total estabelecido nos termos do Novo Regime Fiscal de R\$ 1.485,9 bilhões.

36. Ante o exposto, propõe-se atestar à CMO a compatibilidade dos valores de despesa programados no PLOA 2021 com os limites de que trata o art. 107 do ADCT, já considerando os efeitos decorrentes do Despacho do ministro-relator Bruno Dantas proferido em 3/7/2020 no âmbito do TC 040.306/2019-4, que se materializaram em acréscimo de R\$ 61,7 milhões ao MPU, os quais foram devidamente absorvidos no limite de despesas primárias do Poder Executivo.

Regra de Ouro

37. A Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2021 ao Congresso Nacional informa que, em relação aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, há (peça 4, p. 54):

(...) insuficiência equivalente à diferença positiva entre as receitas de operações de crédito previstas, autorizadas ou não na própria lei orçamentária, e o total das despesas de capital lá programadas. Isto é evidenciado a partir do montante total das potenciais operações de crédito em volume suficiente para equilibrar o orçamento, deduzidas do volume total de despesas de capital programadas no Projeto de Lei, que perfaz R\$ 453,7 bilhões (...)

38. A tabela a seguir apresenta o cálculo do montante de operações de crédito necessárias à cobertura do déficit orçamentário corrente. O valor de R\$ 453,7 bilhões é bem superior ao consignado no PLOA 2020, R\$ 367,0 bilhões.

Tabela 5 – Operações de Crédito Necessárias à Cobertura do Déficit Orçamentário Corrente
R\$ milhões

I - Total das Receitas de Operações de Crédito	2.434.190,9
I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA	1.980.475,6
I.2 Não Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA - condicionadas	453.715,4
II - Total das Despesas de Capital	1.980.475,6
III - Insuficiência da Regra de Ouro - Orçamentos Fiscal e Seguridade	453.715,4
III.1 Considerando o total das operações de crédito (I-II)	453.715,4
III.2 Considerando operações de crédito autorizadas na LOA (I.1-II)	-

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2021 – Quadro 5 (peça 4, p. 54).

39. A tabela seguinte apresenta a discriminação da Margem da Regra de Ouro no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. Conforme se pode concluir, o Orçamento de Investimento apresenta margem positiva da Regra de Ouro no valor de R\$ 142,6 bilhões.

Tabela 6 – Margem da Regra de Ouro no Orçamento de Investimento
R\$ milhões

I - Orçamento de Investimento das Empresas Estatais - OI	144.292,1
II - Operações de Crédito no Orçamento de Investimentos	1.714,8
III - Recursos do Tesouro para o Orçamento de Investimentos	-
IV - Margem da Regra de Ouro no OI (I-II-III)	142.577,3

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2021 – Quadro 7 (peça 4, p. 55).

40. As operações de crédito previstas para 2021 para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social totalizam R\$ 2.434,2 bilhões, sendo R\$ 1.980,5 bilhões a serem autorizadas na LOA 2021 e R\$ 453,7 bilhões condicionadas à autorização mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade específica, a serem aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, como prevê o art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

41. A Mensagem que acompanha o PLOA 2021 enfatiza que o respectivo projeto de lei de crédito adicional será “encaminhado ao Congresso Nacional, no exercício de 2021, após aprovada a Lei Orçamentária Anual (...)”. Por essa razão, deixa-se de propor deliberação acerca do assunto neste momento, assinalando, contudo, que a tramitação da referida proposição será acompanhada por este Tribunal por ocasião das fiscalizações bimestrais da execução orçamentária no exercício de 2021, nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

42. A tabela a seguir apresenta as programações que estão condicionadas a essa aprovação legislativa excepcional. Todas se referem a despesas correntes primárias. Cabe ressaltar que, nos termos do § 3º do art. 23 do PLDO para 2021, os montantes abaixo poderão ser reduzidos por meio da substituição da receita de operações de crédito por outra fonte de recurso.

Tabela 7 – Programações Condicionadas a Aprovação Legislativa
R\$ milhões

Benefícios Previdenciários	272.153,0
Benefícios	272.078,4
Sentenças	74,6
Comprev	-
Pessoal e Encargos Sociais	119.233,5
Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia	223,2
Benefícios	-
Sentenças	223,2
Sentenças de Custeio e Capital	15.114,7
Complementação Fundeb	14.391,3
Subsídios, Subvenções Econômicas e Proagro	3.700,7
Compensação ao FRGPS pelas Desonerações	2.122,4
Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 25	1.852,5
Obrigatórias com Controle de Fluxo do Poder Executivo	3.898,4
Bolsa Família	535,7
Benefícios aos Servidores do Poder Executivo, exceto FCDF	2.604,0
Demais	758,7
Discrecionárias do Poder Executivo	21.025,7
Total	453.715,4

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2021 – Quadro 9 (peça 4, 56).

43. A Mensagem Presidencial de encaminhamento do PLOA 2021 ao Congresso Nacional também veicula os fatores condicionantes da insuficiência de recursos para cumprimento da Regra de Ouro e as justificativas para escolha das programações condicionadas (peça 4, p. 58-59).

44. Constam ainda da Mensagem projeções indicativas de insuficiência da Regra de Ouro da ordem de R\$ 374,7 bilhões para 2022 e de R\$ 294,8 bilhões para 2023 (peça 4, p. 55).

CONCLUSÃO

45. Avaliados preliminarmente os conteúdos do PLOA 2021 relativos à Meta de Resultado Primário, Teto de Gastos e Regra de Ouro, entende-se pertinente a emissão de alerta ao Poder Executivo, com ciência à CMO, acerca das restrições impostas ao funcionamento da máquina pública em face da compressão de despesas discrecionárias (item 23). A estimativa da receita primária decorrente de acordos de leniência foi objeto de diligência, nos termos da Comunicação ao Plenário do ministro Raimundo Carreiro de 16/9/2020.

46. No que tange ao Teto de Gastos, cabe informar à CMO que os valores constantes do PLOA 2021 se mostram compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, já considerando os efeitos decorrentes do Despacho do ministro-relator Bruno Dantas proferido em 3/7/2020 no âmbito do TC 040.306/2019-4, que se materializaram em acréscimo de R\$ 61,7 milhões ao MPU, os quais foram devidamente absorvidos no limite de despesas primárias do Poder Executivo (item 33).

47. A respeito da Regra de Ouro, há insuficiência de R\$ 453,7 bilhões no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, distribuída em dez programações, cabendo ao Tribunal acompanhar, no exercício de 2021, a aprovação do correspondente crédito adicional de que trata o inciso III do art. 167 da Constituição (item 38).

48. Com vistas a assegurar a atuação tempestiva e oportuna desta Corte de Contas, propõe-se que a deliberação alvitrada nesta assentada ocorra pela via monocrática, na forma de despacho singular do ministro-relator, ao amparo do art. 5º, inciso I e § 1º, da Resolução-TCU 142/2001, com redação dada pela Resolução-TCU 278/2016.

49. Por fim, os demais aspectos do PLOA 2021 abrangidos pelo escopo do presente Acompanhamento – a saber, Parâmetros Macroeconômicos, Resultado do Regime Geral de Previdência Social, Sustentabilidade da Dívida Pública, Dívida Ativa, Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios, Autorização para Abertura de Créditos Suplementares e Medidas de Compensação às Renúncias de Receitas – serão abordados na instrução final de mérito a cargo desta unidade técnica.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

50. Diante do exposto, com fulcro no art. 5º, inciso I e § 1º, da Resolução-TCU 142/2001, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se ao ministro-relator Aroldo Cedraz, via despacho:

a) alertar o Poder Executivo federal, com fulcro nos arts. 1º, § 1º, e 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, sobre o risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, tendo em vista que a eventual ampliação dos montantes destinados a despesas discricionárias no exercício de 2021 está condicionada, dentre outros fatores, a medidas legislativas capazes de reduzir, já em 2021, o montante das despesas obrigatórias fixadas;

b) informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fulcro no art. 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, da Lei 8.443/1992, que os valores constantes do PLOA 2021 se mostram compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal de que trata a Emenda Constitucional 95/2016, já considerando os efeitos decorrentes do Despacho do ministro-relator Bruno Dantas proferido em 3/7/2020 no âmbito do processo TC 040.306/2019-4, que se materializaram em acréscimo de R\$ 61,7 milhões ao Ministério Público da União, os quais foram devidamente absorvidos no limite de despesas primárias do Poder Executivo;

c) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

d) restituir os autos a esta Unidade Técnica para prosseguimento da análise de mérito, inclusive quanto às diligências aprovadas nos termos da Comunicação ao Plenário apresentada pelo ministro Raimundo Carreiro na Sessão de 16/9/2020.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Acompanhamento objetivando examinar a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário e demais aspectos de conformidade do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício de 2021.

2. Como referenciado no relatório, a referida ação de controle foi realizada em cumprimento às disposições do art. 3º, inciso III, da Resolução TCU 142/2001; art. 12 da LC 101/2000 (LRF); e do art. 41, inciso I, alínea “a”, da LOTCU, com vistas ao encaminhamento de subsídios à Comissão Mista Permanente disposta no § 1º do art. 166 da CF/1988.

3. A Semag cuidou de avaliar três aspectos fiscais fundamentais da Proposta Orçamentária, a saber, a Meta de Resultado Primário, o Teto de Gastos e a Regra de Ouro, propondo, ao final, o endereçamento de alerta ao Poder Executivo sobre o “*risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, tendo em vista que a eventual ampliação dos montantes destinados a despesas discricionárias no exercício de 2021 está condicionada, dentre outros fatores, a medidas legislativas capazes de reduzir, já em 2021, o montante das despesas obrigatórias fixadas.*”

4. Nesse ponto, louvo o minudente trabalho realizado pela Semag e manifesto integral concordância com as análises empreendidas, as quais incorporo como minhas próprias razões de decidir.

5. O Acompanhamento efetuado anotou que, para 2021, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União estipula uma meta deficitária de resultado primário que é meramente indicativa, da ordem de R\$ 149,6 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

6. Quanto às projeções para a receita primária federal líquida (rpfl), a unidade técnica optou por estimar a receita a partir da análise da evolução histórica e do PIB, justificando tal opção em face de: i) indisponibilidade de projeções de receitas elaboradas por fontes independentes que permitam uma comparação com a receita prevista no PLOA; ii) a proporção rpfl apresentar evolução recente

relativamente estável; e iii) para a estimativa do PIB, haver previsões oriundas de outras fontes que podem ser comparadas com as projeções do PLOA 2021.

7. A partir do exame realizado, verificou-se que a projeção a respeito da rpfl, prevista no PLOA 2021 em R\$ 1.283,2 bilhões, poderia ficar até R\$ 70,3 bilhões acima do orçado, caso a rpfl repetisse o valor de 2019.

8. Quanto ao Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com vigência por vinte anos, instituído a partir da EC 95/2016, a Semag esclareceu que, até o exercício de 2019, havia a possibilidade de o Poder Executivo compensar eventuais excessos de despesas dos demais órgãos e Poderes em relação a seus respectivos limites, mas que a partir do Orçamento de 2020 tal compensação deixou de existir.

9. Nesse contexto, a unidade técnica informou ainda que, no âmbito do PLDO 2021, foi “*proposta pelo Poder Executivo uma sistemática inovadora de atualização periódica da meta fiscal ao longo de todo o ciclo de elaboração e de execução do Orçamento*”, tema em exame nos autos do TC 017.727/2020-0, da relatoria do eminente Ministro Bruno Dantas, ainda pendente de apreciação conclusiva.

10. Nessa seara e a partir da análise da Semag, propõe-se informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os valores constantes do PLOA 2021 se mostram compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal de que trata a EC 95/2016, já considerando os efeitos decorrentes do Despacho do Ministro Relator Bruno Dantas, proferido em 3/7/2020 no âmbito do processo TC 040.306/2019-4, que se materializaram, por exemplo, em acréscimo de R\$ 61,7 milhões ao Ministério Público da União, os quais foram devidamente absorvidos no limite de despesas primárias do Poder Executivo.

11. Quanto às despesas primárias, a unidade técnica trouxe a lume que, para “*se evitar distorções por causa das despesas emergenciais de 2020 destinadas ao combate da pandemia, a verificação da estimativa para a despesa em 2021 partiu da despesa em 2019 sob a ótica das necessidades de financiamento (Mensagem Presidencial ao PLOA 2021 – peça 4, p. 38), no valor de R\$ 1.441,8 bilhões*”.

12. Referido montante, corrigido pelos IPCAs de 3,37% de 2019 e de 2,13% de 2020, consoante sistemática da EC 95/2016, resultaria em R\$ 1.522,1 bilhões.

13. Desse modo, a despesa primária total para 2021, sob a ótica das necessidades de financiamento, estimada em R\$ 1.516,8 bilhões, estaria compatível com a evolução do Teto de Gastos e da inflação.

14. Por seu conteúdo esclarecedor, merece destaque a análise da Semag sob a ótica da despesa, consoante transcrito a seguir, inclusive porque fundamenta o alerta a ser endereçado ao Poder Executivo acerca dos riscos de comprometimento quanto ao funcionamento dos serviços públicos para o exercício vindouro:

“24. Comparando-se as estimativas para 2021, constantes do PLOA, com os valores de 2016, as despesas primárias totais têm redução prevista de 0,1 p.p. Como as despesas com benefícios previdenciários têm crescimento estimado de 1,1 p.p. e as com pessoal e encargos tendem a crescer 0,3 p.p., foi necessário compensar esses aumentos com reduções de 0,6 p.p. nas outras despesas obrigatórias e de 1,0 p.p. nas despesas discricionárias. A acentuada redução esperada nas despesas discricionárias merece especial atenção, pois envolve gastos relacionados diretamente com o funcionamento dos serviços públicos, tais como manutenção administrativa, energia elétrica, telefonia, obras e demais investimentos.

25. Consequentemente, existe um risco real de deterioração dos serviços públicos em face da redução significativa das dotações destinadas às despesas discricionárias. Com efeito, desde o advento do Novo Regime Fiscal, esta Corte de Contas tem ressaltado a necessidade de se corrigir a trajetória de elevado crescimento das despesas obrigatórias, sob pena de se inviabilizar o aparato estatal. Isso porque a base de compressão das despesas discricionárias é limitada, tanto em termos estritamente financeiros, quanto em relação à essencialidade de boa parte das despesas que abarca. A esse respeito, mencionam-se as deliberações contidas nos Acórdãos 2.779/2017 e 1.322/2018 (ambos de relatoria do ministro Vital do Rêgo), 2.937/2018 (relatoria



ministro José Mucio Monteiro), 1.331/2019 (relatoria ministra Ana Arraes), 2.313/2019 (relatoria ministro Walton Alencar Rodrigues), 1.437/2020, 1.557/2020, 2.026/2020 e 2.283/2020 (relatoria ministro Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU.

26. Assim, considerando que a eventual ampliação dos montantes destinados a despesas discricionárias no exercício de 2021 está condicionada, dentre outros fatores, a medidas legislativas capazes de reduzir, já em 2021, o montante das despesas obrigatórias fixadas, propõe-se alertar o Poder Executivo acerca do risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

27. Em função do exposto, a estimativa de R\$ 1.516,8 bilhões para as despesas primárias, constante do PLOA 2021 (peça 4, p. 38), pode ser considerada factível, desde que sejam adotadas medidas de controle por parte do Governo para sua execução, tendo em vista os crescimentos esperados para as despesas com benefícios previdenciários e com pessoal e encargos sociais, bem como o risco ao funcionamento da máquina pública atrelado às despesas discricionárias.”

15. Por fim, no que respeita ao cumprimento da Regra de Ouro, a Semag anotou que *“há insuficiência de R\$ 453,7 bilhões no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, distribuída em dez programações, cabendo ao Tribunal acompanhar, no exercício de 2021, a aprovação do correspondente crédito adicional (...)”*.

16. Referida situação já ocorreu, por exemplo, durante o exercício de 2019, quando o Exmo. Presidente da República *“precisou submeter, pela primeira vez, um projeto de lei de crédito adicional visando obter do Congresso Nacional essa autorização ‘excepcional’, tendo em vista a necessidade de se recorrer à emissão de novas dívidas para custear despesas correntes”*, se repetindo o evento em 2020, em que pese a dispensa de cumprimento da Regra de Ouro em face da Emenda Constitucional 106/2020 (art. 4º, caput), que *“instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia”*.

17. Ressalte-se que, em ambos os eventos, houve o devido acompanhamento, em processo específico, por parte do Tribunal de Contas da União.

Ante o exposto, manifestando concordância com o relatório e a proposta apresentada pela Unidade Técnica, VOTO por que seja adotada a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2828/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 030.532/2020-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Acompanhamento objetivando examinar a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário e demais aspectos de conformidade do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício de 2021.



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

9.1. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro nos arts. 1º, § 1º, e 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, sobre o risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos, tendo em vista que a eventual ampliação dos montantes destinados a despesas discricionárias no exercício de 2021 está condicionada, dentre outros fatores, a medidas legislativas capazes de reduzir, já em 2021, o montante das despesas obrigatórias fixadas;

9.2. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fulcro no art. 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, da Lei 8.443/1992, que os valores constantes do PLOA 2021 se mostram compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal de que trata a Emenda Constitucional 95/2016, já considerando os efeitos decorrentes do Despacho do Exmo. Ministro Relator Bruno Dantas, proferido em 3/7/2020 no âmbito do processo TC 040.306/2019-4, que se materializaram em acréscimo de R\$ 61,7 milhões ao Ministério Público da União, os quais foram devidamente absorvidos no limite de despesas primárias do Poder Executivo;

9.3. encaminhar cópia da presente deliberação à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.4. restituir os autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental, para o prosseguimento da análise de mérito, inclusive quanto às diligências aprovadas nos termos da Comunicação ao Plenário apresentada pelo Exmo. Ministro Raimundo Carreiro na Sessão de 16/9/2020, versando sobre recomendação com vistas à adoção de providências para que seja incluída, nos projetos de lei orçamentária anual, a estimativa de receitas decorrentes de acordos de leniência celebrados no âmbito da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2828-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 010.434/2017-8 [Aposos: TC 036.684/2018-0, TC 040.188/2018-3]

Natureza(s): I Agravo (Tomada de Contas Especial), Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Araçoiaba - PE

Responsáveis: Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa (890.706.154-87); Severino Alexandre Sobrinho (102.622.534-53)

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (extinta) (05.526.783/0001-65)

Representação legal: Joao Vita Fragoso de Medeiros (12.058/OAB-PE) e outros, representando Prefeitura Municipal de Araçoiaba - PE; Joao Paulo Goncalves da Silva (19442/OAB-DF) e outros, representando Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. PROGRAMAS PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL – PSB E PSE/2011.



IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. AGRAVO INTERPOSTO POR TERCEIRO CONTRA A DECISÃO QUE CONHECEU DO RECURSO. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DE REVISÃO. INSUBSISTÊNCIA DE ITENS DA DECISÃO RECORRIDA EM RELAÇÃO AO RECORRENTE. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS. APROVEITAMENTO PARCIAL DO RECURSO PARA OUTRO RESPONSÁVEL. ALTERAÇÃO DE ITENS DA DECISÃO RECORRIDA. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso de revisão interposto por Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa contra o Acórdão 5.968/2018-2ª Câmara (Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa), proferido em apreciação de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) em razão de impugnação de despesas realizadas com recursos repassados ao município de Araçoiaba/PE no âmbito dos Programas Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), no exercício de 2011.

2. Reproduzo a seguir o teor principal da instrução de mérito lavrada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur), cujas conclusões foram endossadas pela direção da unidade (peças 85 e 86)

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa (peças 55-56 e 73), contra o Acórdão 5968/2018-TCU-2ª Câmara, relator Marcos Bemquerer Costa (peça 15). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator:

9.1. julgar irregulares as contas dos Srs. Severino Alexandre Sobrinho e Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, e 19, caput, da Lei 8.443/1992;

9.2. condenar os Srs. Severino Alexandre Sobrinho e Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa ao pagamento das quantias descritas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das respectivas datas até o dia da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento dos débitos aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, nos termos do art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU, na forma da legislação em vigor:

9.2.1. Sr. Severino Alexandre Sobrinho:

9.2.1.1. não comprovação da destinação dos recursos referentes ao CRAS (PBF/PSB):

VALOR	DATA
4.500,00	17/01/2011
4.500,00	24/02/2011
4.500,00	15/03/2011
4.500,00	27/04/2011
4.500,00	31/05/2011
4.500,00	09/06/2011
4.500,00	14/07/2011
4.500,00	15/08/2011
4.500,00	22/12/2011

9.2.1.2. não comprovação da aplicação dos recursos referentes aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV (PBV II/PSB):

VALOR	DATA
1.000,00	13/01/2011
1.000,00	14/02/2011
1.000,00	17/03/2011



1.000,00	11/04/2011
1.000,00	06/05/2011
1.000,00	08/06/2011
1.000,00	11/07/2011
1.000,00	14/12/2011

9.2.1.3. inexecução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti (PMCV/PSE):

VALOR	DATA
1.500,00	17/01/2011
1.500,00	14/02/2011
1.500,00	17/03/2011
1.500,00	08/04/2011
1.500,00	11/05/2011
1.500,00	06/06/2011
1.500,00	11/07/2011
1.500,00	14/12/2011

9.2.2. Sr. Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa:

9.2.2.1. não comprovação dos recursos do CRAS (PBF/PSB)

VALOR	DATA
4.500,00	13/09/2011
4.500,00	19/10/2011
4.500,00	11/11/2011

9.2.2.2. não comprovação dos recursos referentes aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV (PBV II/PSB)

VALOR	DATA
1.000,00	08/08/2011
1.000,00	12/09/2011
1.000,00	11/10/2011
1.000,00	22/11/2011

9.2.2.3. inexecução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti (PMCV/PSE)

VALOR	DATA
1.500,00	10/08/2011
1.500,00	08/09/2011
1.500,00	07/10/2011
1.500,00	21/11/2011

9.3. aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 individualmente ao Sr. Severino Alexandre Sobrinho, no valor de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), e ao Sr. Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa, no valor de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, caso pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.6. enviar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, em razão da impugnação de despesas realizadas com recursos repassados ao Município de Araçoiaba/PE, no exercício de 2011, por força dos programas de Proteção Social Básica e Especial -



PSB e PSE, no valor de R\$ 84.000,00.

3. No âmbito desta Corte, foi realizada a citação de Severino Alexandre Sobrinho, prefeito, e Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa, vice-prefeito (peças 8-11), os quais se alternaram no cargo de prefeito no período de 2009/2012, para que comprovassem a restituição, aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, das quantias recebidas à conta do PSB e do PSE/2011, atualizadas monetariamente desde as respectivas datas até o efetivo recolhimento, e/ou apresentassem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos referidos recursos, evidenciada pelas seguintes ocorrências:

- a) ausência do parecer de avaliação do conselho de assistência social;
- b) não comprovação da aplicação do PBF/PSB;
- c) não comprovação da aplicação do Piso Básico Variável II/PSB; e
- d) inexecução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - Peti (PVMC/PSE).

4. Os períodos de exercício do prefeito eleito e do vice-prefeito estão resumidos no quadro a seguir (cf. peça 1, p. 33):

Período	Prefeito em exercício
1/1/2009 a 3/8/2011	Severino Alexandre Sobrinho
3/8/2011 a 9/8/2011	Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa
9/8/2011 a 23/8/2011	Severino Alexandre Sobrinho
23/8/2011 a 7/12/2011	Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa
7/12/2011 a 9/2/2012	Severino Alexandre Sobrinho
9/2/2012 em diante	Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa

5. Os mencionados responsáveis deixaram transcorrer in albis o prazo para defesa, motivo pelo qual foram considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Por fim, como visto acima, tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados em débito e multa.

6. Inconformado, Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa interpõe recurso de revisão, que é objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Em face do recurso de revisão apresentado inicialmente às peças 55-56, esta Secretaria de Recursos (peças 58-60) e o Ministério Público junto ao TCU (peça 62), em propostas uníssonas, se posicionaram pelo não conhecimento.

8. Nesta oportunidade, todavia, anui-se ao despacho do relator, Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, que, ante a apresentação de novos elementos pelo responsável (peça 73), conheceu do recurso, com fundamento no inciso III do art. 35 da Lei 8.443/1992, sem a atribuição de efeito suspensivo (peça 74).

EXAME TÉCNICO

9. Delimitação

9.1. O presente recurso tem por objeto examinar:

a) em preliminar:

- a.1) a nulidade do processo em relação ao recorrente devido à invalidade da citação;
- a.2) a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão de ressarcimento ao erário;

b) no mérito, a regularidade da aplicação dos recursos dos programas Proteção Social Básica - PSB e Proteção Social Especial - PSE pelo recorrente, no Município de Araçoiaba/PE, no exercício de 2011.

10. Preliminares

11. A nulidade do processo em relação ao recorrente devido à invalidade da citação.

11.1. Alegações (peças 55-56 e 73):

11.2. A citação foi efetuada em endereço obtido da base de dados da Receita Federal, que não pertence ao recorrente. Certidão do cartório eleitoral atesta que, desde 19/1/2016, a justiça eleitoral tem ciência do endereço correto do recorrente (peça 56). Na Ficha de Qualificação do Responsável,



elaborada pelo MDS de acordo com a IN TCU 71/2012, também consta esse endereço (peça 1, p. 157).

11.3. Além do endereço da citação estar errado, só foi feita uma tentativa de encontrar o responsável.

11.4. É flagrante nos autos a mácula aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, haja vista a ausência de citação válida.

11.5. O ofício de notificação do acórdão recorrido foi encaminhado ao endereço correto (peça 25), mas a segunda via do AR fornecida pelos Correios não contém esse endereço (peça 47), de modo que não possui validade jurídica.

11.6. Análise:

11.7. O recorrente anexa documento (peça 56) no intuito de comprovar que, desde 2016, reside em endereço diverso do que foi utilizado em sua citação, efetuada em 3/10/2017 (peças 8 e 10). No entanto, na Ação Civil de Improbidade Administrativa 0000794-98.2017.8.17.2710, ajuizada perante a 1ª Vara Cível da Comarca de Igarassu/PE, o recorrente foi notificado pessoalmente, em 5/9/2017, como comprova a sua assinatura constante do mandado judicial, na R. Joaquim Nabuco, 88, Centro, Igarassu/PE (peça 80), que é o mesmo endereço da citação.

11.8. Portanto, a confirmação inequívoca de que o recorrente podia ser localizado, a menos de um mês da sua citação por esta corte, no endereço que constava, à época, da base de dados da Receita Federal, retira qualquer credibilidade de sua afirmação de que residia, desde 2016, em outro local.

11.9. Não existe, por outro lado, a alegada obrigação de encontrar o responsável, para que se efetive a citação. Como já minuciosamente esclarecido na instrução de admissibilidade realizada por esta secretaria (peça 58, p. 3-4):

Por fim, impende esclarecer que as comunicações processuais desta Corte não exigem sua entrega pessoal.

Segundo o art. 22, inciso I, da Lei 8.443/92, as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno/TCU. O artigo 179, inciso II, do Regimento Interno/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário, comando reiterado nos artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução – TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

Não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o aviso de recebimento (AR) específico é que se buscará outro meio de comunicação processual.

Também não há que se falar em aplicação subsidiária das disposições contidas no Código de Processo Civil, pois a matéria é regulada por normativo específico desta Corte de Contas, editado no exercício de sua competência constitucional.

A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os Acórdão 680/2020-TCU-Plenário, Acórdão 5.793/2017-TCU-2ª Câmara e Acórdão 1.008/2016-TCU-Plenário.

O entendimento desta Corte de Contas encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau), conforme excerto a seguir transcrito:

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 N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. 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.

2. 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. (grifos acrescidos)

11.10. Também não procede a alegação de que não haveria prova de entrega da notificação da deliberação ora recorrida no endereço atual do recorrente. Embora os Correios tenham, de fato, encaminhado, à peça 47, cópia do AR referente ao Ofício 1162/2018-TCU-Secex/PI (peça 25) em que constam apenas o CEP e o nome do município, havia sido anexada anteriormente aos autos, à peça 35, outra cópia desse AR, em que consta o endereço completo.

11.11. Portanto, é totalmente improcedente a alegação de invalidade da citação arguida pelo recorrente, bem como a da consequente nulidade de todos os atos subsequentes do presente processo.

11.12. Merece registro que o Município de Araçoiaba/PE anexou expediente aos autos (peça 72), em que propugna que a citação contestada foi válida, tendo em vista que o AR constante à peça 35 consigna o mesmo endereço que o recorrente aponta como correto. O argumento é inteiramente descabido, todavia, tendo em vista que, como se acabou de verificar, o AR da peça 35 se refere à notificação da deliberação ora recorrida, e não à citação.

12. A prescrição da pretensão punitiva e da pretensão de ressarcimento ao erário.

12.1. Análise:

12.2. Apesar desse tema não ter sido levantado pelo recorrente, procede-se à sua análise, em observância à orientação desta secretaria, ressaltando que se trata de matéria de ordem pública.

12.3. A questão da prescrição assume particular relevância, dado o recente julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 636886 (tema 899 da repercussão geral). Os significativos impactos deste julgamento foram objeto de análise pela Serur nos autos do TC 027.624-2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peça 81) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência que prevalecia anteriormente, a pretensão punitiva exercida pelo tribunal estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, redator Walton Alencar Rodrigues. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) embora o RE 636886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil (Lei 10.406/2002), a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime da Lei 9.873/1999;



e) considerando, porém, que o acórdão proferido no RE 636886 foi objeto de embargos declaratórios ainda não julgados, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (como, por exemplo, no que se refere aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

12.4. As manifestações da Serur juntadas à peça 81 foram elaboradas quando ainda não estava disponibilizado o inteiro teor do acórdão do RE 636886. Em nova análise, após a publicação da decisão (DJe de 24/6/2020), inclusive mediante o cotejo com os demais votos proferidos no julgamento, conclui-se pela subsistência das premissas indicadas acima, cabendo destacar dois aspectos relevantes.

12.5. O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como amicus curiae (peça 35 do RE 636886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado, com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que “as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa”.

12.6. O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

12.7. Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

Análise da prescrição segundo os critérios do Código Civil

12.8. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por esse acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

12.9. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que a citação dos responsáveis foi ordenada em 24/8/2017 (por pronunciamento do Secretário de Controle Externo no Piauí, à peça 5), menos de dez anos depois das datas de referência dos últimos débitos imputados, ocorridas em 22/11/2011 (Carlos Jogli Uchoa) e 22/12/2011 (Severino Alexandre Sobrinho). É fácil ver que isso não mudaria caso utilizadas as datas dos primeiros débitos, também registrados em 2011. E o acórdão condenatório foi proferido menos de um ano depois do referido ato ordenatório, em 17/7/2018 (peça 15).

12.10. Assim, considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que não estariam prescritas tanto a possibilidade de aplicação de multa, quanto a de condenação ao ressarcimento, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros do Código Civil, conforme explicitados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

12.11. Para aplicação das premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, é preciso considerar os seguintes parâmetros:



Termo inicial:

12.12. Em seu art. 1º, a Lei 9.873/1999 determina que o prazo prescricional se inicia a partir “da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”. No caso de convênios e instrumentos congêneres, a prescrição do ressarcimento só começa a fluir a partir do momento em que forem prestadas as contas, mesmo que já esteja vencido o prazo para tanto (como enfatizado pelo STF no voto do ministro Roberto Barroso, no MS 32201, assim como no voto do ministro Gilmar Mendes, no RE 636886).

12.13. Segundo esse critério, o termo inicial para a prescrição das irregularidades identificadas nos autos deu-se em **30/7/2012**, quando foi lançado o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira do Município de Araçoiaba/PE relativo ao exercício de 2011 no sistema informatizado Suas-Web (peça 1, p. 11-12), apesar do descumprimento do prazo prescrito no art. 6º, caput e § 2º, da Portaria MDS 625/2010 (até o dia 30 de abril do ano seguinte ao término do exercício).

12.14. Prazo: a Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal”. Porém, o Superior Tribunal de Justiça possui sólida jurisprudência no sentido de que a “pretensão punitiva da Administração Pública em relação a infração administrativa que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional criminal quando instaurada a respectiva ação penal” (REsp 1116477/DF, relator Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Turma, DJe 22/8/2012)². Como não se tem notícia da propositura de ação penal contra qualquer dos responsáveis acerca dos fatos de que se trata no presente processo, fica afastada essa possibilidade.

Prescrição intercorrente:

12.15. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

12.16. Note-se que há correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

12.17. A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrária a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

Interrupções: no regime da Lei 9.873/1999, verificam-se causas interruptivas da prescrição, listadas a seguir:

1) Interrupção por ato inequívoco de apuração do fato ou por ato que promove o andamento do processo: trata-se da interrupção da prescrição “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (Lei 9.873/1999, art. 2º, II) ou por atos que evitam a paralisação do processo, prevenindo a prescrição intercorrente, como despacho e julgamento (Lei 9.873/1999, art. 1º, § 1º). No caso, por esse fundamento, a prescrição foi interrompida, entre outros:

1.1) pela instauração de tomada de contas especial pelo MDS, em **16/9/2016** (peça 1, p. 1);

1.2) pela autuação da presente TCE neste tribunal, em **3/5/2017** (cf. sistema e-TCU);

2) Interrupção pela citação ou audiência do acusado: trata-se da interrupção da prescrição “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital” (Lei 9.873/1999, art. 2º, I). No caso, por esse fundamento, a prescrição foi interrompida em **3/10/2017** (peças 8 e 10), no caso de Carlos Jogli Uchoa, e em **21/09/2017** (peças 9 e 11), no caso de Severino Alexandre Sobrinho.

3) Interrupção pela decisão condenatória recorrível (Lei 9.873/1999, art. 2º, inciso III): por

² No mesmo sentido: MS 15462/DF, relator Min. Humberto Martins, 1ª Seção, DJe 22/3/2011; MS 14446/DF, relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 3ª Seção, DJe 15/2/2011; MS 11220/DF, relatora Min. Maria Thereza de Assis Moura, 3ª Seção, DJe 3/8/2009; entre outros.



esse fundamento, houve a interrupção em 17/7/2018, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 15).

12.18. Verifica-se, portanto, que não transcorreram cinco anos entre o termo inicial da prescrição, em 30/7/2012, e a instauração de TCE pelo MDS, em 16/9/2016. Tampouco desta data até a autuação da presente TCE nesta corte, ocorrida apenas alguns meses depois, em 3/5/2017.

12.19. Os responsáveis foram citados nesse mesmo ano, em 21/9 e 3/10/2017, e o acórdão condenatório foi proferido menos de um ano depois das citações, em 17/7/2018.

12.20. Portanto, o presente feito não ficou paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, de modo que não se operou a prescrição intercorrente prevista no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999.

12.21. Assim, demonstra-se que não se operou a prescrição punitiva, adotando-se como referência a Lei 9.873/1999, o que impõe como consequência, partindo-se da premissa de que a pretensão de ressarcimento segue as mesmas balizas, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento dos prejuízos apurados nos autos.

Conclusão sobre a prescrição

12.22. No presente processo, por conseguinte, não se verifica a ocorrência da prescrição, no caso de qualquer dos responsáveis, quer se adote o Código Civil ou a Lei 9.873/1999 como fundamento para análise, o que permite o imediato julgamento, sem a necessidade do sobrestamento aventado acima.

13. Mérito

14. A regularidade da aplicação dos recursos dos programas Proteção Social Básica - PSB e Proteção Social Especial - PSE pelo recorrente, no Município de Araçoiaba/PE, no exercício de 2011.

14.1. Alegações (peça 73):

14.2. O recorrente não movimentou, em nenhum momento, os recursos dos programas. Nos extratos das contas específicas, somente constam os créditos transferidos. Nenhum lançamento a débito.

14.3. O recorrente assumiu a gestão de forma infrequente e precária, quando o titular estava afastado por força de decisão judicial, e, apesar de se deparar com um verdadeiro caos administrativo, tomou uma série de medidas que evidenciam sua boa-fé e proatividade na defesa da municipalidade.

14.4. Os recursos do Peti não foram utilizados e permaneceram nas contas até 31/12/2012. O recorrente deixou nas contas do Fundo Municipal de Assistência Social, ao final do exercício de 2012, o montante de R\$ 158.725,13.

14.5. Análise:

14.6. O voto condutor do acórdão recorrido, da lavra do Min. Marcos Bemquerer, expõe de modo bem preciso e objetivo as irregularidades que motivaram a condenação do recorrente e do então prefeito, que se alternaram à frente da administração municipal no ano de 2011. Quanto à ausência do parecer de avaliação do conselho de assistência social (peça 16, p. 1-2):

4. A Portaria MDS 625/2010 prevê que a prestação de contas dos recursos do cofinanciamento federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS deve ser realizada por meio de sistema eletrônico no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, nos termos seguintes:

“Art. 6º O instrumento de prestação de contas, denominado Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira, está contido no sistema informatizado SUAS Web, cujos dados deverão ser lançados pelos gestores municipais, estaduais e do Distrito Federal e submetidos à manifestação do Conselho de Assistência Social competente, quanto ao cumprimento das finalidades dos repasses.

§ 1º Compete ao MDS a análise das contas avaliadas pelos Conselhos de Assistência Social, realizadas por meio do SUASWeb.

§ 2º O lançamento das informações pelos gestores de que trata o caput realizar-se-á no prazo de sessenta dias, após o término do exercício.



§ 3º O Conselho de Assistência Social competente deverá se manifestar, no prazo de trinta dias, contados da data do lançamento das informações pelo gestor, acerca do cumprimento das finalidades dos repasses, da execução dos serviços socioassistenciais e demais ações constantes no Plano de Ação.

Art. 7º As informações lançadas eletronicamente no sistema disponibilizado pelo MDS presumem-se verdadeiras e são de inteira responsabilidade de seus declarantes, que deverão manter arquivados os documentos comprobatórios das despesas realizadas na execução do objeto da transferência no Estado, Distrito Federal ou Município, em boa ordem e conservação, devidamente identificados e à disposição da SNAS e dos órgãos de controle interno e externo.

§ 1º Ressalvada a hipótese de microfilmagem, quando conveniente, os documentos deverão ser conservados em arquivo, no prazo de cinco anos do julgamento das contas dos responsáveis pelo Tribunal de Contas da União, findo o qual poderão ser incinerados mediante termo.

§ 2º Sempre que houver indícios de que as informações são inverídicas ou mesmo insuficientes, a SNAS poderá requisitar os esclarecimentos que entender necessários para apurar os fatos e aplicar as sanções cabíveis, quando for o caso.

(...)"

5. Conforme se depreende do art. 6º, § 3º, acima transcrito, a manifestação do Conselho de Assistência Social quanto às informações lançadas pelo gestor no SUAS é essencial para a regularidade da prestação de contas.

6. No caso em exame, embora tenha sido preenchido o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira (peça 1, p. 10-13), não houve avaliação por parte do Conselho Municipal de Assistência Social. Nesse sentido, o Sr. Hélio Pereira Lopes, Presidente do referido Conselho até 30/12/2011, declarou não ter tido acesso às prestações de contas referentes aos exercícios de 2010 e 2011 (peça 1, p. 20).

7. De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, a ausência de manifestação do Conselho de Assistência Social quanto à regular aplicação dos recursos federais transferidos na modalidade fundo a fundo pelo Fundo Nacional de Assistência Social a entes da Federação, na vigência da Portaria MDS 625/2010, para atender aos programas Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, inviabiliza a aprovação da prestação de contas desses recursos (Acórdãos 1.979/2017, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho, 9.451/2017, Relator Ministro Aroldo Cedraz, ambos da 2ª Câmara).

14.7. Quanto à não comprovação da aplicação do PBF/PSB, e do Piso Básico Variável II/PSB (peça 16, p. 2-3):

11. A ausência de execução dos serviços de Proteção Social Básica às Famílias – PSB foi descrita pela CGU em função da incompatibilidade entre os dados referentes à infraestrutura física do Centro de Referência de Assistência Social, a não comprovação do efetivo atendimento ao público alvo e à movimentação indevida dos recursos financeiros. É o que se constata do seguinte excerto (peça 1, p. 22-23):

“Por intermédio da Solicitação de Fiscalização nº 05/2012/SF37 ARAÇOIABA – Assistência Social – foi solicitada documentação pertinente à gestão do Serviço de Proteção Social Básica às Famílias – CRAS/PAIF.

A Secretaria do Trabalho Social e Cidadania, ofício nº 226/2012, manifestou-se destacando a carência de informações referentes ao ano de 2011 e início de 2012, ocasionada, segundo o documento, pela instabilidade político-administrativa provocada por sucessivas mudanças de gestão do município.

A Prefeitura, ainda, declarou que: ‘neste período o CRAS funcionava em uma sala dentro da Secretaria de Trabalho Social e Cidadania. Em março deste ano foi devidamente inaugurado como sede no endereço já informado. A coordenadora do CRAS de período de 2011 e início de 2012 informou em relatório não saber sobre os atendimentos do CRAS.’

Cabe destacar que no quesito estrutura física das ‘Metas Desenvolvimento’ (onde o MDS expõe a apuração das metas de desenvolvimento de determinado CRAS, referentes a um determinado período, a partir dos dados declarados pelo gestor local no Censo SUAS – Questionário CRAS) fica evidente a incompatibilidade entre os dados informados no Censo 2011 e a informação, fornecida pela atual gestão, de que o CRAS funcionava em uma única sala. Nas ‘Metas’ consta a informação de que, no quesito estrutura física, o CRAS funcionava em um ambiente com 1 sala de até 5 pessoas, 1 sala de 6 a 14 pessoas, 2 banheiros e recepção.

Ademais, cabe destacar que não [foi fornecido] à equipe de fiscalização da Controladoria Geral da União de Pernambuco - CGU/PE nenhum documento pertinente às ações do CRAS no ano de 2011 até o mês de fevereiro de 2012.

(...)



No Ofício nº 226/2012 — Secretaria de Trabalho Social e Cidadania, item 3.1, a secretaria respondeu ‘Houve saldo final da gestão 2011, mas optou-se na gestão atual, em negociação com o MDS, a não reprogramação do recurso, devido à dificuldade de obter dados concretos dos gastos (...)’

14.8. Quanto à inexecução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - Peti (PVMC/PSE) (peça 16, p. 3):

12. A inexecução do Peti foi constatada pela CGU a partir de informações prestadas pela Prefeitura e pela Secretaria de Trabalho Social e Cidadania. Consta no sistema informatizado do programa que o Município de Araçoiaba contaria com a existência do Núcleo Beija-Flor (Engenho Vinagre) e Núcleo Concril (Vila Canaã). Contrariando essa informação, na data da fiscalização pela CGU apenas o Núcleo Concril estava em funcionamento. Em expediente datado de 22/10/2012, a Prefeitura informou que (peça 1, p. 24):

“o Programa PETI foi reinaugurado no dia 27 de junho de 2012 na Vila de Canaã. [Ele] encontrava-se fechado, segundo a população residente na Vila de Canaã e Engenho Vinagre, desde o ano de 2007. Tal aspecto foi comunicado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) através da resposta ao ofício nº 806 do GAB/SNAS/MDS de 12 de julho de 2012.”

13. Ademais, em ofício datado de 05/12/2011, a Secretária de Trabalho Social e Cidadania relatou a seguinte situação ao então Prefeito (peça 1, p. 24):

“Em visita realizada no dia 29 de novembro [de 2011] aos possíveis endereços dos núcleos constatou-se a não existência do funcionamento do programa PETI no município. No Engenho Canaã, moradores da área colocaram que o PETI deixou de funcionar logo após o ex-prefeito (...) assumir em 2007 a gestão do município. O suposto local que funcionaria o núcleo Engenho Canaã funciona atualmente como residência e outro suposto local que teria sido o primeiro endereço do PETI no Engenho encontra-se abandonado. No Engenho Vinagre o local de referência de endereço do PETI atualmente também funciona como residência.”

14. A CGU também registrou que, para o exercício de 2011, não foi evidenciada a existência de atas, listas de presença ou outros documentos que comprovassem o funcionamento dos citados núcleos, razão pela qual restou não comprovada a utilização do montante de R\$ 19.500,00 repassado ao Município com vistas à manutenção do programa naquele exercício (peça 1, p. 26).

14.9. Em suma, evidenciou-se a inexecução do PSB e PSE, no Município de Araçoiaba/PE, em 2011, tendo em vista que: não houve avaliação do demonstrativo sintético anual de execução físico-financeira apresentado pela prefeitura (peça 1, p. 10-13) pelo Conselho Municipal de Assistência Social; não há evidência de efetivo atendimento ao público-alvo pelo centro de referência de assistência social; verificou-se a falta de funcionamento do Peti.

14.10. Em face disso, o recorrente alega que tomou medidas que evidenciam sua boa-fé e proatividade na defesa da municipalidade. Nesse sentido, relata ter enviado ao tribunal de contas estadual todos os processos de licitação realizados nos anos de 2011 e 2012 e 13 caixas com documentos contábeis. Também informa que suas prestações de contas anuais referentes aos exercícios de 2011 e 2012 foram aprovadas pelo TCE/PE (cf. docs. à peça 73, p. 24-27).

14.11. O recorrente não indica, no entanto, que a documentação enviada tenha qualquer relação com a inexecução do PSB e PSE apontada acima. Além disso, ainda que as prestações de contas apresentadas ao TCE dissessem respeito à aplicação de recursos federais, o TCU, em sua jurisdição de índole constitucional, não está vinculado às conclusões do órgão estadual. Portanto, as medidas mencionadas não comprovam a boa-fé e proatividade alegadas pelo recorrente quanto à matéria de que se trata nestes autos.

14.12. É verdade que a intermitência nas gestões limitou a atuação do recorrente. Como visto, ficou à frente da prefeitura, no ano de 2011, apenas durante os períodos de 3 a 9/8 e de 23/8 a 7/12. O primeiro período foi efetivamente muito curto para que pudesse fazer alguma coisa. O segundo, porém, estendeu-se por cerca de três meses e meio, tempo suficiente para que tivesse, pelo menos, começado a colocar em funcionamento os programas em questão no município. No entanto, as informações compiladas acima demonstram que apenas em meados de 2012 se registraram algumas iniciativas nesse sentido.

14.13. É inequívoco, pois, que, por sua inércia no período relativamente extenso durante o qual esteve à frente da prefeitura, o recorrente foi corresponsável pela inexecução do PSB e PSE apontada nos autos.

14.14. O recorrente apresenta também extratos bancários das contas 33.130-9, 33.131-7 e 33.132-5 da agência 1361-7 do Banco do Brasil (peça 73, p. 8-22), basicamente à guisa de demonstrar que, no período de agosto a dezembro de 2011, não efetuou qualquer despesa à conta dos recursos do FNAS. A fidedignidade dos extratos foi confirmada por esta secretaria mediante acesso ao sistema DGI Consultas. Por fim, apresenta demonstrativo do Fundo Municipal de Assistência Social de Araçoiaba/PE (peça 73, p. 23), no intuito de comprovar que deixou nas contas do Fundo Municipal de Assistência Social, ao final do exercício de 2012, o saldo de R\$ 158.725,13.

14.15. Demonstrativo do Suas-Web anexado aos autos (peça 1, p. 9-10) atesta que os recursos do FNAS em questão foram repassados ao município, em 2011, da seguinte forma:

Recursos	Destinação	Total (R\$)	Conta Bancária*
Piso Básico Fixo (PBF/PSB)	Centros de Referência da Assistência Social - CRAS	54.000,00	33.130-9
Piso Básico Variável II (PBV II/PSB)	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV	12.000,00	33.131-7
Piso Variável de Média Complexidade (PVMC/PSE)	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - Peti	18.000,00	33.132-5

* Agência 1361-7 do Banco do Brasil.

14.16. Os extratos bancários anexados pelo recorrente comprovam que, de fato, não foi efetuada qualquer despesa nessas contas bancárias em 2011, a não ser alguns pagamentos de tarifas bancárias de pequeno valor. Procede, portanto, pelo menos quanto a esse ano, sua assertiva de que não movimentou, em nenhum momento, os recursos dos programas.

14.17. Conclui-se, então, que, em 2011, os recursos considerados, em sua quase totalidade, não foram aplicados em finalidades diversas das que motivaram sua transferência, mas simplesmente foram deixados, sem qualquer uso, nas contas bancárias de destino.

14.18. As citações aos responsáveis, após demandar a apresentação de defesa ou o recolhimento do débito, especificavam que (peças 8 e 9, com destaques acrescidos):

2. O débito é decorrente da impugnação total de despesas, em face da reprovação da prestação de contas pela ausência do Parecer de Avaliação do Conselho de Assistência Social, bem como pela não comprovação das despesas oriundas dos recursos do PBV II e do CRAS (item 3.2.11 do Relatório da CGU) e inexecução do PETI (item 3.3.1.1 do Relatório da CGU), durante sua gestão como prefeito do município de Araçoiaba/PE, contrariando a Portaria MDS 625/2010.

14.19. Fica claro, portanto, que os responsáveis foram demandados a justificar irregularidades relativas à única prestação de contas constante dos autos, o demonstrativo sintético referente a 2011 (peça 1, p. 11-12). O “relatório da CGU” em que se baseiam é o Relatório de Fiscalização 37033, elaborado a partir de trabalhos de campo empreendidos no período de 22 a 26/10/2012 (peça 1, p. 21-32), que não abrangeram, portanto, todo aquele exercício.

14.20. Conclui-se, então, que o escopo do processo se restringe ao ano de 2011, de modo que, ainda que os recursos considerados tenham transitado para o exercício seguinte, não é cabível investigar sua aplicação nesse período. Para tanto, se faria necessário inaugurar outro procedimento apuratório, o que não se justifica, todavia, tendo em vista o provável esgotamento da obrigação de guarda de documentos por cinco anos prevista no art. 7º, § 1º, da Portaria MDS 625/2010, bem como a possibilidade de prescrição, com base no novo entendimento do STF referido acima.

14.21. Assim, em 2011, não há falar em débito devido à inexecução dos programas, tendo em vista que os recursos foram, em sua quase totalidade, mantidos nas contas bancárias de destino e, muito provavelmente, reprogramados para 2012, muito embora o art. 11 da referida portaria ministerial condicionasse a reprogramação de recursos à oferta dos serviços socioassistenciais previstos, sem descontinuidade, no exercício anterior.

14.22. Persiste, no entanto, a irregularidade relativa à falta de aplicação dos recursos

transferidos (PBF, PBV II e PVMC), que resultou na inexecução das finalidades de cunho social a eles associadas, com grave prejuízo a seus potenciais beneficiários. Irregularidade agravada pelo pagamento de tarifas bancárias com recursos federais, ainda que em montante reduzido, e pela falta de aplicação financeira dos recursos mantidos, sem utilização, em contas bancárias.

14.23. Propõe-se, por conseguinte, excluir o débito imposto ao recorrente, mas manter a irregularidade das contas e a multa, alterando seu fundamento legal do art. 57 para o art. 58, incs. I e II, da Lei 8.443/1992. Vale lembrar que tal orientação encontra suporte na jurisprudência desta corte, como demonstram, entre outros, os seguintes enunciados:

É cabível, em grau de recurso, modificar o fundamento legal da multa, do art. 57 para o art. 58 da Lei 8.443/1992, quando o recorrente consegue afastar o débito, mas subsiste a prática de atos irregulares.

Acórdão 2156/2019-Plenário, relator Benjamin Zymler.

O afastamento de débito conduz à insubsistência de multa fundamentada no art. 57 da Lei Orgânica do TCU. Contudo, não afastada a prática de ato de gestão ilegítimo e contrário à norma, o mérito do julgamento pela irregularidade das contas deve ser mantido, alterando-se apenas o fundamento, que passa a ser o art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei 8.443/1992. Neste caso, a multa a ser aplicada deve ser a prevista no art. 58, incisos I e II da mencionada lei.

Acórdão 2084/2012-Plenário, relator José Mucio Monteiro.

14.24. Por fim, propõe-se a extensão dessa proposta ao corresponsável Severino Alexandre Sobrinho, com fundamento no art. 281 do Regimento Interno/TCU, dada a identidade de circunstâncias objetivas entre o seu caso e o do recorrente no que se refere às irregularidades analisadas.

CONCLUSÃO

15. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a confirmação inequívoca, em processo judicial, de que o recorrente podia ser localizado, a menos de um mês da sua citação por esta corte, no endereço que constava, à época, da base de dados da Receita Federal, retira qualquer credibilidade de sua afirmação de que residia, desde 2016, em outro local;

b) portanto, é totalmente improcedente a alegação de invalidade da citação arguida pelo recorrente, bem como a da consequente nulidade de todos os atos subsequentes do presente processo;

c) no presente processo, não se verifica a ocorrência da prescrição, no caso de qualquer dos responsáveis, quer se adote o Código Civil ou a Lei 9.873/1999 como fundamento para análise, o que permite o imediato julgamento, sem a necessidade de sobrestamento;

d) é inequívoco que, por sua inércia no período relativamente extenso durante o qual esteve à frente da prefeitura, em 2011, o recorrente foi corresponsável pela inexecução do PSB e PSE apontada nos autos;

e) em 2011, não há falar em débito devido à inexecução dos programas, tendo em vista que os recursos foram, em sua quase totalidade, mantidos nas contas bancárias de destino e, muito provavelmente, reprogramados para 2012;

f) persiste, no entanto, a irregularidade relativa à falta de aplicação dos recursos transferidos (PBF, PBV II e PVMC), que resultou na inexecução das finalidades de cunho social a eles associadas.

16. Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento do recurso interposto e que lhe seja dado parcial provimento para excluir os débitos e alterar o fundamento das multas aplicadas a ambos os responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa contra o Acórdão 5968/2018-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288, inciso III, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe parcial provimento, para proceder às seguintes alterações no acórdão recorrido:



1) alterar o fundamento da irregularidade das contas, no item 9.1, para os arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992;

2) tornar insubsistentes os itens 9.2 e 9.6;

3) alterar o fundamento das multas previstas no item 9.3 para o art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, e redefinir seus valores de acordo com o caput desse artigo;

b) encaminhar os autos ao Ministério Público para seu pronunciamento, conforme determinado pelo Ministro Relator à peça 74;

c) dar conhecimento ao recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser prolatada.

3. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 97), divergindo parcialmente do posicionamento da Serur, manifestou-se nos seguintes termos:

Trata-se de recurso de revisão interposto por Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa contra o Acórdão 5968/2018-2ª Câmara (peça 15), por meio do qual esta Corte julgou suas contas irregularidades, condenou-o ao recolhimento do débito apurado e aplicou-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/92, em razão de impugnação de despesas realizadas com recursos repassados ao Município de Araçoiaba/PE pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, relativos aos Programas Proteção Social Básica e Especial – PSB e PSE, no exercício de 2011.

2. Registro, inicialmente, que a peça recursal originalmente apresentada (peça 55) ensejou, no exame de admissibilidade realizado pela Serur (peça 58), a proposta de não conhecimento do recurso, uma vez que o recorrente se limitou a suscitar a nulidade de sua citação, que teria sido encaminhada para endereço diferente do que residia naquela ocasião e recebida por terceiros, apresentando como comprovante certidão do TRE/PE (peça 56).

3. Naquela ocasião, acompanhei a proposição da unidade técnica, uma vez que não foi apresentado documento novo superveniente capaz de afastar as irregularidades que motivaram a reprovação de suas contas (peça 62).

4. Posteriormente, o recorrente apresentou Memorial, contendo novos argumentos e novos elementos capazes de alterar a deliberação ora questionada (peça 73).

5. Dessa forma, o recurso de revisão foi conhecido por meio do Despacho acostado à peça 74, uma vez que a complementação da inicial possui os requisitos mínimos de admissibilidade.

6. Ao examinar o mérito, a Serur manteve o entendimento de que não restou caracterizada a nulidade da citação; considerou que o débito deve ser afastado, uma vez que os recursos permaneceram em sua quase totalidade sem movimentação nas contas correntes específicas; e que persistiu, no entanto, a irregularidade relativa à falta de aplicação dos recursos transferidos na finalidade prevista, motivo pelo qual propôs que seja dado provimento parcial ao recurso de revisão, alterando a deliberação recorrida de modo a manter, mas por outros fundamentos, a irregularidade das contas e a aplicação da multa ao recorrente, estendendo seus efeitos ao outro responsável nestes autos, Severino Alexandre Sobrinho (peça 85).

II

7. Em sua nova manifestação (peça 73), o recorrente agregou a alegação de que o Tribunal, ao invés de encaminhar a citação para o endereço indicado na ficha de qualificação do responsável (Avenida Brasil, 165 – Nova Araçoiaba – Araçoiaba/PE), incluída nos autos pelo órgão repassador (peça 1, p. 157), preferiu buscar outro endereço no sistema da Receita Federal (Rua Joaquim Nabuco, 86 - Centro – Igarassu/PE), realizando apenas uma tentativa para notificá-lo, e ainda assim no endereço incorreto.

8. Além disso, ressalta que a certidão emitida pelo TRE/PE (peça 56) e a cópia de parte de um boleto de plano de saúde (peça 73, p. 3) comprovariam seus argumentos.

9. Por fim, alega que também não recebeu a notificação do Acórdão condenatório, embora tenha sido enviado para o seu endereço correto, obtido em nova pesquisa ao Sistema CPF realizada



pela

Secex-PI (peça 19). Segundo o recorrente, não há nos autos o AR que comprovaria a entrega.

10. A Serur discorda dos argumentos apresentados, informando, inicialmente, que o ora recorrente recebeu uma notificação em 5/9/2017, relativa a uma Ação Civil de Improbidade Administrativa, mediante mandado judicial endereçado à R. Joaquim Nabuco, 86, Centro, Igarassu/PE (peça 80), mesmo endereço para o qual foi remetida a citação do Tribunal em data muito próxima, 3/10/2017.

11. Informa, ademais, que não há a necessidade de entrega pessoal da citação, podendo ser realizada a terceiros que se encontrem na localidade e assinem o respectivo AR.

12. Por fim, esclareceu que o AR que comprova a entrega da notificação da deliberação recorrida encontra-se na peça 35, onde consta o endereço completo.

13. Chama a atenção, nessa questão preliminar, a ausência de qualquer justificativa do recorrente acerca dos motivos que ensejaram a mudança de seu endereço no sistema CPF no intervalo de tempo transcorrido entre as duas pesquisas efetuadas pelo Tribunal.

14. Tentando esclarecer os fatos, foi localizado, em pesquisa realizada por este gabinete, o CNPJ do então candidato Carlos Jogli nas eleições de 2016, cadastrado em 15/8/2016, com situação cadastral “baixada” em 31/12/2016, com endereço declarado na referida Avenida Brasil, 167 (peça 96).

15. Nota-se que as alegações recursais e os outros elementos contidos nos autos indicam que o recorrente, após 2016, sempre residiu na Avenida Brasil, 167.

16. No entanto, não parece cabível a hipótese de que o expediente citatório, endereçado à Rua Joaquim Nabuco, 86, tenha sido entregue pelo agente dos Correios à pessoa que desconhecia o responsável, no caso Roseana Dias da Silva (peça 10).

17. Mais estranha, ainda, é a afirmação de que a notificação do Acórdão, enviada para o endereço que seria o correto, não foi recebida pelo recorrente, não obstante também ter sido entregue pelo agente dos Correios à pessoa que se encontrava naquele local, José Ilpepsin Ferreira de Sales, conforme documentos comprobatórios acostados às peças 35 e 46 (p. 3-4).

18. Ora, havendo dúvida sobre a correção dos serviços prestados pelos Correios, chegaríamos ao absurdo de ter que ouvir as pessoas que receberam os expedientes e os funcionários que os entregaram.

19. Desse modo, diante da ausência de explicação para o surgimento de diferentes endereços, em curto espaço de tempo, no sistema CPF, entendo que se aplica a este caso concreto a jurisprudência desta Corte sobre o assunto, sintetizada no seguinte trecho do Voto condutor do Acórdão 2489/2020-Plenário, recentemente proferido pela eminente Ministra Ana Arraes:

16. A jurisprudência deste Tribunal apregoa que o responsável não pode arguir nulidade de comunicação processual por desatualização de endereço constante na base da Receita Federal, pois cabe a ele manter atualizada a informação sobre seu domicílio nessa base de dados oficial, não se admitindo, no ordenamento jurídico brasileiro, a alegação de nulidade por quem lhe deu causa (art. 276 do Código de Processo Civil), conforme exemplificam os Acórdãos 1.523/2016 - Plenário (de minha relatoria), 2.016/2017 - 2ª Câmara (de relatoria do ministro Vital do Rêgo) e 9.805/2019 - 1ª Câmara (de relatoria do ministro-substituto Marcos Bemquerer).

III

20. Não obstante considerar que deve ser rejeitada a preliminar de nulidade suscitada, entendo que a manutenção dos atos processuais não trará prejuízo ao recorrente, uma vez que foram apresentados fatos novos suficientes para modificar o julgamento de mérito já proferido nestes autos.

21. Neste sentido, registro o seguinte enunciado do Boletim de Jurisprudência do TCU 327, referente às Sessões de 8 e 9/9/2020 desta Corte:

Acórdão 9429/2020 Segunda Câmara (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Aroldo Cedraz)
Direito Processual. Acórdão. Anulação. Nulidade absoluta. Declaração de ofício. Desnecessidade.

O reconhecimento de ofício de nulidade absoluta não é necessário se os elementos de convicção existentes nos autos permitirem a adoção de encaminhamento mais favorável ao responsável do que a anulação do ato viciado.

22. O recorrente, no mérito, alega que, durante todo o conturbado e intermitente período que exerceu o cargo de prefeito do Município de Araçoiaba/PE, não movimentou, em nenhum momento, os recursos dos Programas examinados nestes autos (peça 73, p. 4-5), apresentando, como prova, os extratos bancários das contas bancárias específicas dos períodos de sua gestão (peça 73, p. 8-22).

23. A Serur concluiu que procede a argumentação do recorrente, tendo em vista que a documentação acostada aos autos comprova que não foi efetuada qualquer despesa nas respectivas contas bancárias em 2011, a não ser alguns pagamentos de tarifas bancárias de pequeno valor, o que elide o débito que lhe foi originalmente imputado.

24. Não obstante, por entender que a falta de aplicação dos recursos transferidos (PBF, PBV II e PVMC) resultou na inexecução das finalidades de cunho social a eles associadas, com grave prejuízo a seus potenciais beneficiários, a unidade técnica propôs que sejam mantidas a irregularidade das contas e a multa, alterando seu fundamento legal do art. 57 para o art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/92.

25. Com relação aos extratos apresentados, é importante observar, inicialmente, com base no demonstrativo dos recursos transferidos ao Município de Araçoiaba/PE no exercício de 2011 (peça 1, p. 9-10), que tais valores foram movimentados nas seguintes contas bancárias da Agência 1361-7 do Banco do Brasil, conforme quadro a seguir:

PROGRAMAS	CONTAS BANCÁRIAS
PBV-II (PSB)	30.242-2 e 33.131-7
CRAS (PBF/PSB)	27.187-X e 33.130-9
PETI (PMVC/PSE)	27.995-1 e 33.132-5

26. Para uma efetiva conciliação dos extratos bancários apresentados com os valores pelos quais o responsável foi condenado em débito, cabe reproduzir parte do quadro contido na instrução original (peça 3, p. 4-5), incluindo a correspondente conta bancária, conforme indicado no supracitado demonstrativo dos recursos transferidos em 2011 (peça 1, p. 9-10):

PROGRAMAS	CONTA BANCÁRIA	VALOR	DATA	EXTRATO BANCÁRIO
PBV II (PSB)	33.131-7	1.000,00	08/08/2011	Peça 73, p. 13
		1.000,00	12/09/2011	Peça 73, p. 14
		1.000,00	11/10/2011	Peça 73, p. 15
		1.000,00	22/11/2011	Peça 73, p. 16
CRAS (PBF/PSB)	33.130-9	4.500,00	13/09/2011	Peça 73, p. 9
		4.500,00	19/10/2011	Peça 73, p. 10
		4.500,00	11/11/2011	Peça 73, p. 11
PETI (PMVC/PSE)	33.132-5	1.500,00	10/08/2011	Peça 73, p. 18
		1.500,00	08/09/2011	Peça 73, p. 19
		1.500,00	07/10/2011	Peça 73, p. 20



				20
		1.500,00	21/11/2011	Peça 73, p. 21

27. Verifica-se, portanto, a partir dos extratos bancários acostados à peça 73, p. 8-22, relativos aos períodos de agosto a dezembro de 2011 de cada uma das três contas supracitadas, que os recursos transferidos no período de gestão do recorrente ficaram sem movimentação até o final do exercício de 2011, havendo pagamentos apenas de tarifas de extrato bancário, cada um de R\$ 2,00.

28. Desse modo, acolhe-se a argumentação do recorrente de que não movimentou os recursos nos períodos de sua gestão ao longo do ano de 2011.

29. Quanto à irregularidade remanescente apontada pela Serur, considero que possa ser considerada, em face da peculiaridade deste caso concreto, mera falha formal, tendo em vista as constantes movimentações de gestores do município naquele exercício, como se observa no quadro a seguir:

PERÍODO	PREFEITO EM EXERCÍCIO
01/01/2009 a 03/08/2011	Severino Alexandre Sobrinho
03/08/2011 a 09/08/2011	Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa
09/08/2011 a 23/08/2011	Severino Alexandre Sobrinho
23/08/2011 a 07/12/2011	Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa
07/12/2011 a 09/02/2012	Severino Alexandre Sobrinho
09/02/2012 em diante	Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa

30. Fica claro que o município vivenciou um período de profunda instabilidade político-institucional, sendo natural, nessa situação, que o recorrente, nos curtos períodos em que foi designado para exercer o cargo de prefeito, tenha tido uma atitude mais cautelosa em relação aos recursos públicos federais que estavam sendo repassados para atendimento dos Programas tratados nestes autos, diante da própria imprevisibilidade de sua permanência no cargo.

31. Desse modo, considero que existem elementos suficientes para reformar a deliberação recorrida, para julgar suas contas regulares com ressalva.

IV

32. No que tange ao responsável Severino Alexandre Sobrinho, que também teve suas contas julgadas irregulares, com débito e multa, em face de irregularidades observadas nos períodos em que esteve no cargo de prefeito no exercício de 2011, embora seja possível o aproveitamento do recurso com fundamento no art. 281 do Regimento Interno/TCU, entendo, diferentemente da unidade técnica, que não há **total** identidade de circunstâncias objetivas capazes de afastar a totalidade do débito que lhe foi atribuído.

33. Isso ocorre, em primeiro lugar, pelo fato de que não foram apresentados os extratos bancários das contas correntes 27.187-X, 27.995-1 e 30.242-2, que são dos Programas e foram movimentadas na gestão do responsável. Em segundo lugar, porque não é possível comprovar, com os elementos disponíveis, que todos os recursos repassados na referida gestão tenham permanecido sem movimentação nas demais contas, conforme se verifica no quadro abaixo:

PROGRAMAS	CONTA BANCÁRIA	VALOR	DATA	EXTRATO BANCÁRIO
PBV II (PSB)	30.242-2	1.000,00	13/01/2011	---
		1.000,00	14/02/2011	---
		1.000,00	17/03/2011	---
	33.131-7	1.000,00	11/04/2011	Peça 73, p. 13
		1.000,00	06/05/2011	Peça 73, p. 13
		1.000,00	08/06/2011	Peça 73, p. 13
		1.000,00	11/07/2011	Peça 73, p. 13

		1.000,00	14/12/2011	Peça 73, p. 17
CRAS (PBF/PSB)	27.187-X	4.500,00	17/01/2011	---
		4.500,00	24/02/2011	---
		4.500,00	15/03/2011	---
	33.130-9	4.500,00	27/04/2011	Peça 73, p. 8
		4.500,00	31/05/2011	Peça 73, p. 8
		4.500,00	09/06/2011	Peça 73, p. 8
		4.500,00 (2.333,33)	14/07/2011	Peça 73, p. 8
		4.500,00	15/08/2011	Peça 73, p. 8
		4.500,00	22/12/2011	Peça 73, p. 12
PETI (PMVC/PSE)	27.995-1	1.500,00	17/01/2011	---
		1.500,00	14/02/2011	---
		1.500,00	17/03/2011	---
	33.132-5	1.500,00	08/04/2011	Peça 73, p. 18
		1.500,00	11/05/2011	Peça 73, p. 18
		1.500,00	06/06/2011	Peça 73, p. 18
		1.500,00	11/07/2011	Peça 73, p. 18
		1.500,00	14/12/2011	Peça 73, p. 22

34. Com relação ao PBV-II (PSB), foi possível localizar os recursos referentes à conta 33.131-7, aberta em 1/4/2011, sendo que o valor do saldo anterior de R\$ 4.000,00 (peça 73, p. 13) corresponde às quatro parcelas de R\$ 1.000,00 liberadas nos meses de abril a julho de 2011. A parcela liberada em dezembro de 2011 está no extrato de peça 73, p. 17.

35. No caso do CRAS (PBF/PSB), foi possível localizar parte dos recursos referentes à conta 33.130-9, aberta em 1/4/2011, sendo que o valor do saldo anterior de R\$ 15.666,67 (peça 73, p. 8) corresponde apenas a uma parte das quatro parcelas de R\$ 4.500,00 liberadas nos meses de abril a julho de 2011, faltando a quantia de R\$ 2.333,33. As parcelas liberadas em agosto e dezembro de 2011 estão no extrato de peça 73, p. 8 e 12, respectivamente.

36. No que tange ao PETI (PMVC/PSE), foi possível localizar os recursos referentes à conta 33.132-5, aberta em 1/4/2011, sendo que o valor do saldo anterior de R\$ 6.000,00 (peça 73, p. 18) corresponde às quatro parcelas de R\$ 1.500,00 liberadas nos meses de abril a julho de 2011. A parcela liberada em dezembro de 2011 está no extrato de peça 73, p. 22.

V

37. Ante todo o exposto, este representante do Ministério Público de Contas, com as devidas vênias por divergir da proposta formulada pela Serur, manifesta-se no sentido de que esta Corte:

a) conheça e dê provimento parcial ao presente recurso de revisão, tornando insubsistentes, em relação ao recorrente Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa, os itens 9.1 a 9.3 do Acórdão 5968/2018-2ª Câmara, e julgando suas contas regulares com ressalva;

b) altere os itens 9.2.1.1 a 9.2.1.3 do Acórdão 5968/2018-2ª Câmara, para que tenham a seguinte redação:

9.2.1. Sr. Severino Alexandre Sobrinho:

9.2.1.1. não comprovação da destinação dos recursos referentes ao CRAS (PBF/PSB):

VALOR	DATA
4.500,00	17/01/2011
4.500,00	24/02/2011
4.500,00	15/03/2011
2.333,33	14/07/2011

9.2.1.2. não comprovação da aplicação dos recursos referentes aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV (PBV II/PSB):

VALOR	DATA
1.000,00	13/01/2011



1.000,00	14/02/2011
1.000,00	17/03/2011

9.2.1.3. *inexecução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti (PMCV/PSE):*

VALOR	DATA
1.500,00	17/01/2011
1.500,00	14/02/2011
1.500,00	17/03/2011

c) *altere, proporcionalmente, a multa aplicada no item 9.3 do Acórdão 5968/2018-2ª Câmara a Severino Alexandre Sobrinho;*

d) *dê ciência da deliberação que vier a ser proferida a todos os interessados.*

4. Por fim, registro que foram juntados aos autos diversos expedientes do “*Município de Araçoiaba/PE, (...) representado pelo (...) prefeito do município, Sr. Joamy Alves de Oliveira, (...), através do seu Procurador Geral*”. Além de pedidos de ingresso do município no processo na qualidade de terceiro interessado (peça 67) e de vistas dos autos (peça 63), o município requereu “*não seja conhecido o recurso de revisão interposto*” (peça 72). Consta, também, expediente juntado pela prefeitura com a intenção de “*opor embargos de declaração contra decisão monocrática do Eminente Ministro Relator que conheceu do recurso de revisão interposto (...) contra o Acórdão 5968/2018-2ª Câmara*” (peça 88).

5. Informo, igualmente, que foi juntado expediente do Sr. Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa voltado, em essência, a confrontar as afirmações apresentadas pela Prefeitura do Município de Araçoiaba/PE nos autos (peça 87).

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos por força de sorteio, conforme termo juntado à peça 61.

2. Em exame recurso de revisão interposto por Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa contra o Acórdão 5.968/2018-2ª Câmara (Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa), proferido em apreciação de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) em razão de impugnação de despesas realizadas com recursos repassados ao município de Araçoiaba/PE no âmbito dos Programas Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), no exercício de 2011.

3. Por meio do Acórdão 5.968/2018-2ª Câmara, o TCU decidiu, no essencial, julgar irregulares as contas dos Srs. Severino Alexandre Sobrinho e Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa, ex-prefeitos do município de Araçoiaba/PE, condenando-os em débitos associados aos respectivos períodos de gestão, no exercício de 2011, e aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores de R\$ 9.000,00 (Sr. Severino Alexandre) e R\$ 3.500,00 (Sr. Carlos Jogli).

4. Em exame preliminar de admissibilidade da peça recursal apresentada originalmente (peça 55), fundada essencialmente em arguição de nulidade da citação do recorrente nos autos, a Secretaria de Recursos – Serur (peças 58-60) e o Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 62), em propostas uníssonas, se posicionaram pelo não conhecimento do recurso de revisão interposto.

5. Posteriormente à emissão dos referidos pronunciamentos, o recorrente apresentou em meu gabinete, por meio de novo procurador constituído nos autos (peça 69), expediente com complementação de argumentos e elementos (peça 73).

6. Por meio do mencionado expediente, o recorrente: i) reiterou, com acréscimo de informações, sua argumentação acerca de suposto vício no ofício de citação no âmbito da presente tomada de contas

especial; e ii) apresentou novos elementos, com destaque para extratos bancários de contas específicas que demonstrariam a ausência de movimentação financeira dos recursos dos Programas Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), no período de sua gestão na prefeitura do município de Araçoiaba/PE.

7. Ante a apresentação de novos argumentos e elementos com potencial de alterar a deliberação recorrida, decidi, mediante o Despacho à peça 74, conhecer do recurso de revisão, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, sem a atribuição de efeito suspensivo. Nesta oportunidade, reitero o exame de admissibilidade proferido anteriormente nos autos.

8. A propósito, registro, neste ponto, que o Município de Araçoiaba/PE, representado pelo prefeito, Sr. Joamy Alves de Oliveira, através de seu Procurador Geral ingressou com expediente nos autos com a intenção de “*opor embargos de declaração contra decisão monocrática do Eminente Ministro Relator que conheceu do recurso de revisão interposto contra o Acórdão 5968/2018-2ª Câmara*”. O exame do expediente será apresentado adiante, em tópico específico deste Voto.

9. A partir dos argumentos recursais apresentados pelo Sr. Carlos Jogli (peças 55 e 73), a Serur delimitou como objeto do recurso examinar:

a) em preliminar:

a.1) a nulidade do processo em relação ao recorrente devido à invalidade da citação;

a.2) a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão de ressarcimento ao erário;

b) no mérito, a regularidade da aplicação dos recursos dos programas Proteção Social Básica - PSB e Proteção Social Especial - PSE pelo recorrente, no Município de Araçoiaba/PE, no exercício de 2011.

10. Em análise do recurso, a Serur concluiu: i) pela improcedência da alegação de inviabilidade da citação, bem como a da consequente nulidade dos atos subsequentes; ii) pela não ocorrência da prescrição, no caso de qualquer dos responsáveis, quer se adote o Código Civil ou a Lei 9.873/1999 como fundamento para análise; iii) pela inexistência de débito, relativo ao exercício de 2011, devido à inexecução dos programas, tendo em vista que os recursos foram, em sua quase totalidade, mantidos nas contas bancárias de destino e, muito provavelmente, reprogramados para 2012; iv) pela subsistência da irregularidade relativa à falta de aplicação dos recursos transferidos, que resultou na inexecução das finalidades de cunho social a eles associadas, com grave prejuízo a seus potenciais beneficiários; e v) pelo aproveitamento do recurso ao corresponsável Severino Alexandre Sobrinho, com fundamento no art. 281 do RITCU, dada a identidade de circunstâncias objetivas entre o seu caso e o do recorrente, no que se refere às irregularidades analisadas.

11. Desse modo, a unidade técnica (peça 85) propôs, em síntese, o provimento parcial do recurso, para: i) alterar o fundamento da irregularidade das contas, para os arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992; ii) tornar insubsistentes os itens 9.2 e 9.6 do acórdão recorrido; e iii) alterar o fundamento das multas aplicadas, para o art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, e redefinir seus valores.

12. O MPTCU, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 67), concluiu igualmente pela rejeição da preliminar de nulidade de comunicação suscitada e pelo afastamento do débito atribuído ao recorrente, Sr. Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa, tendo em vista a comprovação de que não foi efetuada qualquer despesa com os recursos dos programas examinados nos períodos de sua gestão, à exceção de pagamentos de tarifas de extrato bancário, de valor irrisório.

13. Não obstante, o *Parquet* divergiu da Serur em dois pontos principais. Quanto à subsistência da irregularidade pela falta de aplicação dos recursos transferidos, considerou que, em razão das peculiaridades do conturbado contexto do caso concreto, de grande alternância de gestão os responsáveis no exercício examinado, a impropriedade poderia ser tida como mera falha formal.

14. Relativamente ao aproveitamento do recurso ao responsável Severino Alexandre Sobrinho, entendeu não haver total identidade de circunstâncias objetivas aptas a afastar integralmente o débito atribuído a esse responsável. Mais especificamente, em virtude da ausência de extratos de outras contas bancárias movimentadas no período de gestão do Sr. Severino (contas correntes 27.187-X,



27.955-1 e 30.242-2), considerou não ser possível comprovar, com os elementos disponíveis, que todos os recursos repassados na referida gestão tenham permanecido sem movimentação, remanescendo, portanto, parte do débito.

15. Nesse sentido, o *Parquet* se posicionou no sentido de: a) conhecer e dar provimento parcial ao recurso de revisão, tornando insubsistentes, em relação ao recorrente Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa, os itens 9.1 a 9.3 do Acórdão 5968/2018-2ª Câmara, e julgando suas contas regulares com ressalva; b) alterar os itens 9.2.1.1 a 9.2.1.3, mantendo o débito original apenas quanto aos valores transferidos no âmbito do PSB e do PSE nos meses de janeiro, fevereiro, março e julho, referentes ao período de gestão do Sr. Severino Alexandre, num total de R\$ 23.333,33, em valores históricos, afastando os demais débitos; e c) alterar, proporcionalmente, a multa aplicada ao Sr. Severino Alexandre no item 9.3 do Acórdão 5968/2018-2ª Câmara.

16. Passo a me pronunciar.

II

17. Conforme mencionado no item 8 deste Voto, o Município de Araçoiaba, representado por seu prefeito, Sr. Joamy Alves de Oliveira, através do Procurador Geral do referido ente municipal, apresentou junto ao TCU expediente com a intenção de “*opor embargos de declaração contra decisão monocrática do Eminente Ministro Relator que conheceu do recurso de revisão interposto (...) contra o Acórdão 5968/2018-2ª Câmara*” (peça 88).

18. No essencial, o Município de Araçoiaba/PE alega vício de omissão, posto que a decisão que conheceu do recurso de revisão interposto pelo Sr. Carlos Jogli teria deixado de se pronunciar acerca dos argumentos constantes de petição apresentada pela municipalidade (peça 72), em que se buscou demonstrar “*ser válida a notificação/citação encaminhada ao Sr. Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa, pelo que não deveria ser conhecido o recurso de revisão*”.

19. Transcrevo a seguir, com mero ajuste de forma, o teor da petição em questão (peça 72):

Em 18 de março de 2020 o Sr. Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa interpôs recurso alegando, em síntese, a nulidade da sua citação, sob o argumento de que os AR's foram encaminhados para endereços que não pertencem ao recorrente.

Ocorre que não merece prosperar tal argumento, tendo em vista que consta nos autos, nº da peça 35 o aviso de recebimento devidamente assinado e com o endereço Avenida Brasil, 167, Centro, Araçoiaba.

(...)

Se observarmos atentamente a peça nº 42 desses mesmos autos, podemos ver que o próprio Carlos Jogli juntou uma procuração, na qual seu endereço consta como sendo Av. Brasil 167, Centro, Araçoiaba, ou seja, exatamente o mesmo endereço no qual o recorrente foi citado.

(...)

E mais, recentemente o Recorrente juntou outra procuração, nº da peça 69 onde consta novamente o mesmo endereço.

(...)

Ora, como o recorrente pode alegar nulidade na citação se o endereço no qual a citação fora feita é exatamente o mesmo ao qual consta em seus instrumentos de procuração?

Ademais, como bem pontuado na proposta formulada pela Serur, o endereço do Recorrente na Receita Federal é o da Av. Brasil 167, razão pela qual o Sr. Carlos Joglie [sic], como agente político que exerceu a representação da municipalidade, o ônus de manter seus dados cadastrais atualizados é significativamente maior, sabendo-se a importância desse cadastro para que seja localizado para responder por atos inerentes à relevante função pública exercida.

Diante do exposto, requer não seja conhecido o recurso de revisão interposto.

20. Consta também do expediente voltado a opor os embargos (peça 88), diversos argumentos adicionais, que não figuraram na petição original, tais como:

(...) é evidentemente incabível a alegação de nulidade da citação, visto que o expediente fora encaminhado exatamente o mesmo ao qual consta em seus instrumentos de procuração, bem como o que consta na sua Ficha de Qualificação do Responsável.



(...) o fato de a citação ter sido recebida por terceiro não implica necessariamente a nulidade da citação. Conforme entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça, é válida a citação postal recebida por terceiro, com aviso de recebimento, entregue no endereço correto.

(...) resta demonstrada a má-fé do ora embargado quando em sua petição intitulada “MEMORIAL DE CARLOS JOGLI ALBUQUERQUE TAVARES UCHOA” alega que somente foi tentada uma única vez a sua citação e no endereço errado, pois como já demonstrado o embargado foi citado DUAS VEZES, sendo a segunda no endereço no qual ele próprio indica ser o correto.

(...) nos autos nº (...) tombados na 21ª Vara Federal Cível da SJDF, o ora embargado demonstrou mais uma vez a sua má-fé ao alegar que compareceu espontaneamente nesses autos e, ato contínuo, interpôs recurso de revisão (...) [pois] foi DEVIDAMENTE CITADO NO ENDEREÇO REGISTRADO NA SUA FICHA DE QUALIFICAÇÃO DO RESPONSÁVEL, QUAL SEJA, AVENIDA BRASIL Nº 167, NOVA ARAÇOIABA.

(...) no mencionado Agravo de Instrumento [interposto contra a decisão do Juízo de primeiro grau], o ora embargado acabou por conseguir suspender a eficácia do Acórdão nº 5968/2018 – Segunda Câmara do TCU(...)

(...) como bem entendeu o Juízo de primeiro grau, o ora recorrido propositadamente ajuizou a ação anulatória às vésperas do pleito eleitoral a fim de dar mais “dramaticidade” ao seu pleito, para viabilizar sua candidatura.

(...) nos parece acertado o entendimento no que se refere à exigência de risco de dano inverso, ou seja, “mudar o curso dos fatos inerentes ao pleito municipal invocado na inicial, criando um quadro de incertezas aos respectivos eleitores locais”.

(...) o ora embargado busca retornar à chefia do Poder Executivo Municipal, e voltar a cometer os diversos crimes e atos de improbidade que praticou quando exerceu o cargo de Prefeito do Município, atos estes investigados em diversos processos:

(...) atualmente existem ações ajuizadas para cobrar valores a serem ressarcidos pelo ora embargado ao Município de Araçoiaba que já ultrapassam amis de R\$ 3.500.000,00.

(...) resta então demonstrado que há o risco, caso o ora embargado venha a ser eleito (...), ficará evidente o conflito de interesse, uma vez que ele será devedor de quantia de grande monta ao ente público.

21. Passando ao exame do expediente da municipalidade, verifico que, nos termos do art. 287 do Regimento Interno do TCU, a oposição de embargos de declaração pela parte é cabível, a rigor, somente contra acórdão do Tribunal, sendo que o instrumento de recurso cabível contra despacho decisório do relator, desfavorável à parte, seria o agravo, com fulcro no art. 289 do RITCU.

22. Debate acerca do cabimento de embargos contra decisão do relator foi apresentado recentemente no Voto Condutor da Ministra Ana Arraes no Acórdão 2489/2020-Plenário:

7. Inicialmente, cabe observar que o recurso adequado para se insurgir contra despacho com conteúdo decisório é o agravo, nos termos do art. 289 do Regimento Interno, e não há previsão específica nessa norma sobre o cabimento de embargos de declaração contra despacho singular, pois o art. 287 estabelece que este recurso é cabível contra **acórdão** do TCU.

8. Entretanto, em período mais recente, a jurisprudência deste Tribunal tem deliberado por admitir embargos contra decisões monocráticas maculadas por obscuridade, omissão ou contradição (Acórdão 132/2018 - Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas).

9. Porém, considerando que o recurso não se mostra claro na especificação das omissões que existiriam no despacho desta relatora, amolda-se melhor à situação conhecer do recurso como agravo, aplicando o princípio da fungibilidade, em face do atendimento do requisito da tempestividade para esta modalidade de apelo.

23. No presente caso concreto, há tanto alegação de omissão como outros argumentos. De modo a não ficar restrito somente às alegações de omissão, entendo ser mais adequado tratar do recurso como agravo, aplicando o princípio da fungibilidade.

24. Antes de prosseguir, observo que, a despeito de constar no expediente do município de Araçoiaba (peça 88) afirmação no sentido de que o Tribunal já teria deferido a inclusão da municipalidade no feito, minha assessoria não identificou nos autos a existência de tal ato. Não obstante, avalio que é possível reconhecer o interesse do Município de Araçoiaba/PE para intervir no feito, por tratar de ajustes firmados pelo referido município, alusivo a programas governamentais de interesse da população local. Desse modo, o agravo deve ser conhecido.

25. Adentrando ao exame, cabe, de partida, esclarecer que, nos termos da Portaria-TCU 35/2014, que aprovou o “Manual de Recursos” do TCU, o exame de admissibilidade do recurso no Tribunal visa a verificação do atendimento dos requisitos necessários para o seu conhecimento. Se o recurso atende a essas condições que viabilizam o exame de seu mérito, o relator profere decisão de conhecimento, e a impugnação passa à próxima fase, de exame de mérito.

26. Em outras palavras, trata-se de exame preliminar, que não busca analisar integralmente os argumentos recursais, mas tão somente verificar o cumprimento de requisitos para viabilizar o exame de mérito. Não cabe ao Tribunal, em fase de exame de admissibilidade, se pronunciar sobre todas as teses e eventuais contrarrazões aduzidas em recurso de revisão, as quais podem ser objeto de apreciação no exame de mérito.

26. No caso concreto, conforme já explicitado nos itens 5 a 7 deste Voto, o conhecimento do recurso se deu com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, em razão da superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, com destaque para extratos bancários de contas específicas com informações sobre a ausência de movimentação dos recursos do PSB e do PSE no período de agosto a dezembro/2011, os quais foram apresentados no expediente intitulado “Memorial de Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa” (peça 73), diga-se, em data posterior ao expediente inicial do município (peça 72). Portanto, não há que se falar em omissão no despacho que conheceu do recurso.

27. A propósito, o argumento apresentado pelo Município de Araçoiaba (peça 72) é totalmente improcedente, visto que a referida peça 35 (ciência do ofício endereçado à Av. Brasil, 167, Araçoiaba/PE) trata da notificação do acórdão condenatório proferido e não da citação do responsável, que se deu por meio do ofício juntado à peça 8 (endereçado à Rua Joaquim Nabuco, 86, Igarassu/PE).

28. A Serur (peça 85) assim se pronunciou sobre o expediente em questão:

11.12. Merece registro que o Município de Araçoiaba/PE anexou expediente aos autos (peça 72), em que propugna que a citação contestada foi válida, tendo em vista que o AR constante à peça 35 consigna o mesmo endereço que o recorrente aponta como correto. O argumento é inteiramente descabido, todavia, tendo em vista que, como se acabou de verificar, o AR da peça 35 se refere à notificação da deliberação ora recorrida, e não à citação.

29. Acerca dos demais argumentos do agravo (peça 88), verifico que não se prestam a infirmar o conhecimento do recurso ou mesmo a apreciação de mérito que será apresentada adiante neste voto, visto que não apresentam qualquer elemento apto a contestar as ocorrências, documentos e alegações objeto do recurso de revisão em exame.

30. Desse modo, cabe negar provimento ao agravo.

31. Acerca das considerações trazidas pelo Sr. Carlos Jogli (peça 87) em contestação às afirmações do município (peça 72), entendo, da mesma forma, que não agregam qualquer valor à matéria discutida nestes autos e, portanto, não devem ser analisadas.

III

32. Passando ao exame de mérito do recurso de revisão, registro desde já que acolho as conclusões dos pareceres nos autos, nos pontos em que convergem, e, na parte em que há divergência, com as devidas vênias à unidade técnica, perfilho-me ao posicionamento apresentado pelo MPTCU, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, sem prejuízo dos comentários adicionais que passo a tecer.

33. Acerca da alegação recursal de vício na citação do recorrente, reproduzo trecho do despacho (peça 74) que proferi no exame de admissibilidade do recurso e que descreve, em linhas gerais, o argumento apresentado:

5. Quanto ao primeiro ponto, o recorrente alega que o procedimento de citação que culminou na decretação de sua revelia nos presentes autos se deu em “*somente uma única tentativa e no endereço, errado, diverso (...) da informação oficial constante dos autos*”. Argumenta que a citação feita pelo TCU (Ofício 1155/2017, de 28/8/2017; peça 8) privilegiou endereço buscado em base de dados da Receita Federal (“Rua Joaquim Nabuco, 86 – Igarassu/PE”; consulta de 28/8/2017; peça 7), preterindo a utilização da fonte oficial ordinária, em prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.



6. A informação oficial em questão seria a “ficha de qualificação do responsável” (“Avenida Brasil, 167 – Araçoiaba/PE”; peça 1, p. 157), elaborada pelo órgão tomador de contas “*em obediência à Instrução Normativa nº 71, do Tribunal de Contas da União, de 28 de novembro de 2012*”. O art. 10, § 2º, alínea “c” da IN-TCU 71/2012 estabelece que o relatório do tomador das contas deve conter, entre outros, ficha de qualificação do responsável com indicação do endereço residencial atualizado.

7. Para corroborar a informação, esclareceu que o endereço informado na ficha de qualificação coincide com o cadastrado junto ao Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco desde 19/1/2016 (conforme certidão à peça 56) e utilizado para correspondências pessoais, a exemplo de fatura de seu plano de saúde, referente à competência julho/2017 (peça 73, p. 3).

8. Ademais, argumentou que a comunicação do Acórdão 5968/2018-2ª Câmara, por sua vez, foi encaminhada ao endereço indicado em nova busca na base da Receita Federal (“Avenida Brasil, 167 – Araçoiaba/PE”; consulta de 16/8/2018, peça 19), que vem a coincidir com o endereço constante da citada “ficha de qualificação do responsável”.

34. Em avaliação preliminar (despacho à peça 74), observei a existência de elementos sinalizando que o endereço residencial do Sr. Carlos Jogli poderia ser, no momento da citação, na Avenida Brasil, 167 – Araçoiaba/PE. Mesma percepção foi registrada pelo MPTCU (“*elementos contidos nos autos indicam que o recorrente, após 2016, sempre residiu na Avenida Brasil, 167*”), que, por sua vez, questionou a ausência de qualquer justificativa acerca dos motivos que ensejaram a mudança de seu endereço junto à Receita Federal no intervalo de tempo transcorrido entre as duas pesquisas efetuadas pelo Tribunal.

35. Não obstante, verifico que a Serur constatou que o Sr. Carlos Jogli foi notificado pessoalmente em 5/9/2017, por oficial de justiça (peça 80), no âmbito de ação civil de improbidade administrativa em tramitação na 1ª Vara cível da Comarca de Igarassu/PE, no mesmo endereço para o qual foi encaminhado, em 3/10/2017, o ofício de citação nestes autos (Rua Joaquim Nabuco, 86, Igarassu/PE). Essa informação afasta a convicção de que o recorrente residia, desde 2016, em outro local, aspecto que, no meu entender, se mostraria essencial para a nulidade pretendida.

36. Acolho, portanto, os posicionamentos da Serur e do MPTCU pela rejeição da preliminar de nulidade suscitada pelo recorrente.

III

37. Relativamente ao mérito do recurso, de modo a permitir melhor contextualização da matéria, entendo pertinente reproduzir trecho do histórico produzido pela Serur (peça 85):

3. No âmbito desta Corte, foi realizada a citação de Severino Alexandre Sobrinho, prefeito, e Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa, vice-prefeito (peças 8-11), os quais se alternaram no cargo de prefeito no período de 2009/2012, para que comprovassem a restituição, aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, das quantias recebidas à conta do PSB e do PSE/2011, atualizadas monetariamente desde as respectivas datas até o efetivo recolhimento, e/ou apresentassem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos referidos recursos, evidenciada pelas seguintes ocorrências:

- a) ausência do parecer de avaliação do conselho de assistência social;
- b) não comprovação da aplicação do PBF/PSB;
- c) não comprovação da aplicação do Piso Básico Variável II/PSB; e
- d) inexecução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - Peti (PVMC/PSE).

4. Os períodos de exercício do prefeito eleito e do vice-prefeito estão resumidos no quadro a seguir (cf. peça 1, p. 33):

Período	Prefeito em exercício
1/1/2009 a 3/8/2011	Severino Alexandre Sobrinho
3/8/2011 a 9/8/2011	Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa
9/8/2011 a 23/8/2011	Severino Alexandre Sobrinho
23/8/2011 a 7/12/2011	Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa
7/12/2011 a 9/2/2012	Severino Alexandre Sobrinho
9/2/2012 em diante	Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa

5. Os mencionados responsáveis deixaram transcorrer in albis o prazo para defesa, motivo pelo qual foram considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Por fim, como visto acima, tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados em débito e multa.

38. Em contraponto às ocorrências apontadas, o recorrente alegou que, eleito vice-prefeito, *“assumiu a gestão de forma infrequente e precária, especificamente quando o titular estava afastado por força de decisão judicial, e se deparou com um verdadeiro caos administrativo”*, bem como que *“o titular da Prefeitura, Severino Alexandre Sobrinho, apontado como responsável nestes autos, respondeu a ações criminais, por improbidade administrativa, dentre outras, que tornaram o município de Araçoiaba/PE praticamente ingovernável, não permitindo ao ora recorrente – vice-prefeito – levar a efeito a política pública, da qual a municipalidade, de fato, carecia”*.

39. O recorrente fez juntar aos autos extratos bancários das contas específicas (peça 73, p. 8-23), referentes aos meses de agosto a dezembro de 2011, para demonstrar que não movimentou, em nenhum momento, os recursos dos programas em questão. Justificou-se pelo fato de não haver condição de dar continuidade aos programas, *“seja em razão do nível precário de operação da máquina administrativa nos momentos em que o Recorrente assumiu a Prefeitura, seja em razão da descontinuidade gerada por sucessivas idas e vindas nas decisões judiciais, seja até mesmo em razão do justo temor de dar continuidade a uma gestão marcada pela, em tese, improbidade”*.

40. Os pareceres nos autos confirmam que os extratos apresentados, cuja fidedignidade foi atestada pela Serur, demonstram realmente não ter sido efetuada qualquer despesa nas contas bancárias específicas em questão naquele período do exercício de 2011, à exceção de débitos de tarifas bancárias de baixo valor.

41. Desse modo, considerando que os referidos recursos, transferidos no âmbito do PSB e do PSE e não movimentados no período de agosto a dezembro de 2011, foram muito provavelmente reprogramados para o exercício de 2012, conforme bem observou a Serur, tenho por afastada qualquer hipótese de imputação de débito ao Sr. Carlos Jogli devido à inexecução dos programas em 2011.

42. Avalio, outrossim, que as circunstâncias em que se deu a inexecução de ações do PSB e do PSE no período devem ser ponderadas. Conquanto não tenham sido alcançadas as finalidades de cunho social dos programas, entendo, em alinhamento com o posicionamento do MPTCU, que a severa instabilidade político-institucional vivenciada pelo município no intervalo entre agosto e dezembro de 2011, em que havia imprevisibilidade de permanência do Sr. Carlos Jogli no cargo, justifica a cautela em relação à realização de despesas com os recursos federais.

43. Desse modo, em consonância com a manifestação do *Parquet*, entendo que há elementos suficientes para reformar a deliberação recorrida, para julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Carlos Jogli.

44. Quanto ao responsável Severino Alexandre Sobrinho, observo que os elementos constantes dos autos, trazidos por ocasião do recurso de revisão ora em exame, trazem informações bancárias apenas a partir de agosto de 2011, inexistindo informações que possam esclarecer o destino dado aos recursos dos programas em todos os períodos de sua gestão no exercício.

45. Pela clareza com que elucidou a matéria, permito-me reproduzir trecho do minudente exame realizado pelo MPTCU, que identificou as possibilidades de aproveitamento parcial ao Sr. Severino Alexandre dos elementos trazidos no recurso de revisão ora em apreciação (peça 67):

25. Com relação aos extratos apresentados, é importante observar, inicialmente, com base no demonstrativo dos recursos transferidos ao Município de Araçoiaba/PE no exercício de 2011 (peça 1, p. 9-10), que tais valores foram movimentados nas seguintes contas bancárias da Agência 1361-7 do Banco do Brasil, conforme quadro a seguir:

PROGRAMAS	CONTAS BANCÁRIAS
PBV-II (PSB)	30.242-2 e 33.131-7
CRAS (PBF/PSB)	27.187-X e 33.130-9
PETI (PMVC/PSE)	27.995-1 e 33.132-5

(...)



32. No que tange ao responsável Severino Alexandre Sobrinho, que também teve suas contas julgadas irregulares, com débito e multa, em face de irregularidades observadas nos períodos em que esteve no cargo de prefeito no exercício de 2011, embora seja possível o aproveitamento do recurso com fundamento no art. 281 do Regimento Interno/TCU, entendo, diferentemente da unidade técnica, que não há **total** identidade de circunstâncias objetivas capazes de afastar a totalidade do débito que lhe foi atribuído.

33. Isso ocorre, em primeiro lugar, pelo fato de que não foram apresentados os extratos bancários das contas correntes 27.187-X, 27.995-1 e 30.242-2, que são dos Programas e foram movimentadas na gestão do responsável. Em segundo lugar, porque não é possível comprovar, com os elementos disponíveis, que todos os recursos repassados na referida gestão tenham permanecido sem movimentação nas demais contas, conforme se verifica no quadro abaixo:

PROGRAMAS	CONTA BANCÁRIA	VALOR	DATA	EXTRATO BANCÁRIO
PBV II (PSB)	30.242-2	1.000,00	13/01/2011	---
		1.000,00	14/02/2011	---
		1.000,00	17/03/2011	---
	33.131-7	1.000,00	11/04/2011	Peça 73, p. 13
		1.000,00	06/05/2011	Peça 73, p. 13
		1.000,00	08/06/2011	Peça 73, p. 13
		1.000,00	11/07/2011	Peça 73, p. 13
		1.000,00	14/12/2011	Peça 73, p. 17
CRAS (PBF/PSB)	27.187-X	4.500,00	17/01/2011	---
		4.500,00	24/02/2011	---
		4.500,00	15/03/2011	---
	33.130-9	4.500,00	27/04/2011	Peça 73, p. 8
		4.500,00	31/05/2011	Peça 73, p. 8
		4.500,00	09/06/2011	Peça 73, p. 8
		4.500,00 (2.333,33)	14/07/2011	Peça 73, p. 8
		4.500,00	15/08/2011	Peça 73, p. 8
		4.500,00	22/12/2011	Peça 73, p. 12
PETI (PMVC/PSE)	27.995-1	1.500,00	17/01/2011	---
		1.500,00	14/02/2011	---
		1.500,00	17/03/2011	---
	33.132-5	1.500,00	08/04/2011	Peça 73, p. 18
		1.500,00	11/05/2011	Peça 73, p. 18
		1.500,00	06/06/2011	Peça 73, p. 18
		1.500,00	11/07/2011	Peça 73, p. 18
		1.500,00	14/12/2011	Peça 73, p. 22

34. Com relação ao PBV-II (PSB), foi possível localizar os recursos referentes à conta 33.131-7, aberta em 1/4/2011, sendo que o valor do saldo anterior de R\$ 4.000,00 (peça 73, p. 13) corresponde às quatro parcelas de R\$ 1.000,00 liberadas nos meses de abril a julho de 2011. A parcela liberada em dezembro de 2011 está no extrato de peça 73, p. 17.

35. No caso do CRAS (PBF/PSB), foi possível localizar parte dos recursos referentes à conta 33.130-9, aberta em 1/4/2011, sendo que o valor do saldo anterior de R\$ 15.666,67 (peça 73, p. 8) corresponde apenas a uma parte das quatro parcelas de R\$ 4.500,00 liberadas nos meses de abril a julho de 2011, faltando a quantia de R\$ 2.333,33. As parcelas liberadas em agosto e dezembro de 2011 estão no extrato de peça 73, p. 8 e 12, respectivamente.

36. No que tange ao PETI (PMVC/PSE), foi possível localizar os recursos referentes à conta 33.132-5, aberta em 1/4/2011, sendo que o valor do saldo anterior de R\$ 6.000,00 (peça 73, p. 18) corresponde às quatro parcelas de R\$ 1.500,00 liberadas nos meses de abril a julho de 2011. A parcela liberada em dezembro de 2011 está no extrato de peça 73, p. 22.



46. Dessa forma, o recurso apresentado pelo Sr. Carlos Jogli pode ser parcialmente aproveitado para o Sr. Severino Alexandre, de modo a afastar o débito referente apenas às transferências feitas a partir de abril de 2011, que passaram a ser feitas nas contas 33.131-7, 33.130-9 e 33.132-5, à exceção da parcela do mês de julho de 2011 do CRAS, que foi apenas parcialmente localizada. Por consequência, a multa aplicada ao Sr. Severino Alexandre deve sofrer redução proporcional, passando de R\$ 9.000,00 para R\$ 3.470,00.

47. Ante o exposto, VOTO por que o Plenário deste Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2829/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.434/2017-8.
 - 1.1. Apensos: 036.684/2018-0; 040.188/2018-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: I Recurso de revisão em Tomada de Contas Especial, Agravo em admissibilidade de Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (extinta) (05.526.783/0001-65)
 - 3.2. Responsáveis: Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa (890.706.154-87); Severino Alexandre Sobrinho (102.622.534-53)
 - 3.3. Recorrentes: Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa (890.706.154-87); Prefeitura Municipal de Araçoiaba - PE (01.613.860/0001-63).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Araçoiaba - PE.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (SERUR).
8. Representação legal:
 - 8.1. Joao Vita Fragoso de Medeiros (12.058/OAB-PE) e outros, representando Prefeitura Municipal de Araçoiaba - PE.
 - 8.2. Joao Paulo Goncalves da Silva (19442/OAB-DF) e outros, representando Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial, interposto por Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa contra o Acórdão 5.968/2018-2ª Câmara, que julgou suas contas irregulares, condenando-o ao ressarcimento de débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 de Lei 8.443/1992,

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

9.1. conhecer do agravo interposto pelo Município de Araçoiaba/PE contra o despacho do Relator que conheceu do recurso de revisão interposto por Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa contra o Acórdão 5.968/2018-2ª Câmara, e negar-lhe provimento.

9.2. conhecer, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, III, da Lei 8.443/1992, do Recurso de Revisão interposto por Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa contra o Acórdão 5.968/2018-2ª Câmara, dando-lhe provimento, para:

9.2.1. tornar insubsistentes, em relação ao recorrente Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa, os itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 5.968//2018-2ª Câmara, julgando suas contas regulares com ressalva;



9.2.2. alterar os itens 9.2.1.1 a 9.2.1.3 do Acórdão 5.968//2018-2ª Câmara, para que passem a figurar com a seguinte redação:

“9.2.1. Sr. Severino Alexandre Sobrinho:

9.2.1.1. não comprovação da destinação dos recursos referentes ao CRAS (PBF/PSB):

VALOR	DATA
4.500,00	17/01/2011
4.500,00	24/02/2011
4.500,00	15/03/2011
2.333,33	14/07/2011

9.2.1.2. não comprovação da aplicação dos recursos referentes aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV (PBV II/PSB):

VALOR	DATA
1.000,00	13/01/2011
1.000,00	14/02/2011
1.000,00	17/03/2011

9.2.1.3. inexecução do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti (PMCV/PSE):

VALOR	DATA
1.500,00	17/01/2011
1.500,00	14/02/2011
1.500,00	17/03/2011

(...)”

9.2.3. alterar, proporcionalmente, o valor da multa aplicada no item 9.3 do Acórdão 5968/2018-2ª Câmara ao responsável Severino Alexandre Sobrinho, passando de R\$ 9.000,00 para R\$ 3.470,00;

9.3. dar ciência deste Acórdão ao recorrente Carlos Jogli Albuquerque Tavares Uchoa, ao responsável Severino Alexandre Sobrinho, ao Município de Araçoiaba/PE, ao órgão concedente dos recursos, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, à Procuradoria-Geral da União/AGU e ao Juízo da 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2829-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 016.826/2009-5

Natureza Embargos de Declaração em Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Secretaria de Estado da Saúde de Goiás

Embargante: ML Operações Logísticas Ltda. – em recuperação judicial (CNPJ: 03.553.585/0001-65)

Advogados com procuração nos autos: Marcio Pacheco Magalhães (OAB/GO 5.795), representando Benevides Mamede Júnior; Lincoln Magalhães da Rocha (OAB/DF 24.089) e outros, representando Hospfar Industria e Comercio de Produtos Hospitalares S.A.; Arthur Simas Pinheiro (OAB/DF 48.314) e outros, representando Cairo Alberto de Freitas; Frederick Gomes Luiz (OAB/GO 39.438) e outros, representando ML Operações Logísticas Ltda (em Recuperação Judicial); Fernando Cezar Vernalha Guimarães (OAB-PR 20.738), representando Profarma Specialty S.A.



SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PAGAMENTOS INDEVIDOS NA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO. ACRÉSCIMO DO ICMS A VALOR FATURADO JÁ ONERADO PELO IMPOSTO. CITAÇÃO. NÃO ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. CONDENAÇÃO AO RECOLHIMENTO DO DÉBITO. MULTAS. DETERMINAÇÃO. EMBARGOS. MULTA AFASTADA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por ML Operações Logísticas Ltda. – em recuperação judicial (peça 282), antiga razão social da Milênio Distribuidora de Produtos Farmacêuticos e Hospitalares Ltda. (CNPJ: 03.553.585/0001-65), contra o Acórdão 920/2020-TCU-Plenário (peça 251), da minha relatoria, que manteve o Acórdão 1.858/2018-TCU-Plenário (peça 196), Relator Ministro José Múcio Monteiro. No último julgado, o Tribunal negou provimento ao recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 1.028/2015 (peça 84), alterado pelo Acórdão 816/2017 (peça 111), ambos do Plenário e relatados pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, conforme transcrições abaixo:

Acórdão nº 1.028/2015 - TCU – Plenário

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, instaurada pela Secretaria da Saúde do Estado de Goiás - SES/GO, a partir de determinação contida no item 9.2.3 do Acórdão 45/2008-TCU-Plenário, em razão de indícios de irregularidades na aquisição de medicamentos pela SES/GO por meio do Pregão 314/2005, destinado à contratação de empresa especializada no fornecimento dos medicamentos para o atendimento à Central de Medicamentos de Alto Custo Juarez Barbosa,

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

9.1. excluir os Srs. Adriano Kennen de Barros e Benevides Mamede Júnior do rol de responsáveis;

9.2. julgar irregulares as contas dos responsáveis Cairo Alberto de Freitas e Antônio Durval de Oliveira Borges, bem como das empresas Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda., Milênio Distribuidora de Produtos Farmacêuticos e Hospitalares Ltda. e Prodiel Farmacêutica Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23 da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU;

9.3. condenar solidariamente os responsáveis a seguir arrolados, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data dos efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

9.3.1. responsáveis solidários: Cairo Alberto de Freitas, Antônio Durval de Oliveira Borges e Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda.:

Nota Fiscal	Valor (R\$)	Data
99074	15.552,62	28/11/2007
111106	14.374,52	28/11/2007
115604	3.442,93	28/11/2007
117546	48.527,04	28/11/2007
117540	8.596,56	28/11/2007



9.3.2. responsáveis solidários: Cairo Alberto de Freitas, Antônio Durval de Oliveira Borges e Milênio Distribuidora de Produtos Farmacêuticos e Hospitalares Ltda.:

Nota Fiscal	Valor (R\$)	Data
51343	535,50	1/9/2006
50374	28,56	1/9/2006
50373	1.135,26	1/9/2006
55237	1.097,27	18/9/2006
62143	1.570,80	18/9/2006
62147	946,05	18/9/2006
62567	267,75	18/9/2006
65835	234,45	18/9/2006
65961	2.356,20	18/9/2006
68245	535,50	18/9/2006
70333	2.213,40	18/9/2006

9.3.3. responsáveis solidários: Cairo Alberto de Freitas, Antônio Durval de Oliveira Borges e Prodiel Farmacêutica Ltda.:

Nota Fiscal	Valor (R\$)	Data
285828	6.704,46	14/2/2007

9.4. aplicar às empresas Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda., Milênio Distribuidora de Produtos Farmacêuticos e Hospitalares Ltda. e Prodiel Farmacêutica S.A. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, nos valores individuais de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. 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;

9.6. determinar à Secretaria de Estado de Saúde de Goiás que, no prazo de sessenta dias, contados da ciência deste acórdão, providencie a instauração e remessa a este Tribunal de novos processos de tomada de contas especial relativos aos pagamentos porventura efetuados por conta dos fornecimentos licitados mediante o Pregão 314/2005 - SES/GO com recursos federais após a instauração desta TCE por essa unidade, sendo um processo para cada empresa contratada no referido pregão, em cujos fornecimentos se verifique a não desoneração do ICMS nas propostas apresentadas pelos licitantes, uma vez que:

9.6.1. o dano apurado neste processo de tomada de contas especial levou em consideração apenas as notas fiscais pagas por ocasião do fechamento do Relatório Conclusivo 001/2009 da comissão instauradora de TCE e, portanto, apenas uma parte das notas fiscais emitidas pela empresa Hospfar, Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares, Milênio Distribuidora de Produtos Farmacêuticos e Hospitalares Ltda. e Prodiel Farmacêutica Ltda.;

9.6.2. há, no referido Relatório Conclusivo 001/2009, informação da existência de um dano potencial que poderia se concretizar com a realização de pagamentos integrais às empresas, em face da emissão de notas fiscais e de suas propostas, consideradas por essas como já tendo sido desoneradas do ICMS, o que só não ocorreu em razão das retenções que vinham sendo efetuadas por essa unidade;

9.6.3. o Memorando 762/2011-SGPF/SES de 5/12/2011 e o Ofício 8946/2011-GAB/SES,



remetem à informação de que a Procuradoria-Geral do Estado, por meio do Parecer 003225/2011 e do Despacho “GAB” 004670/2011, orientou acerca da impossibilidade da manutenção da retenção de pagamentos por falta de amparo legal (peça 41), de modo que, assim, se possibilitou, com esses documentos, a realização dos pagamentos pleiteados pelas empresas, concretizando-se, possivelmente, o dano potencial apurado pela comissão instauradora da TCE;

9.7. determinar à Secex/GO que:

9.7.1. como subsídio ao atendimento da determinação constante do subitem 9.6 retro, encaminhe à Secretaria de Estado da Saúde de Goiás cópia integral deste processo em meio eletrônico, juntamente com cópia do inteiro teor deste acórdão;

9.7.2. monitore o cumprimento, pelo órgão estadual, da determinação proferida por este Tribunal e, tão logo receba o processo de tomada de contas especial assim constituído, realize a citação dos responsáveis nele identificados;

9.8. encaminhar cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado de Goiás, para ajuizamento das ações civis e penais que entender pertinentes, tendo em vista o disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, e

9.9. dar ciência do inteiro teor deste acórdão ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás e ao Ministério Público daquele estado, por intermédio de sua 4ª Promotoria de Justiça, para que adote as medidas que entender pertinentes, tendo em vista a utilização de recursos estaduais na compra de medicamentos de que trata o Pregão 314/2005 - SES/GO.

Acórdão 816/2017 – TCU – Plenário

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pela empresa Hospfar Ind. e Com de Produtos Hospitalares Ltda., para, no mérito, os acolher;

9.2. tornar insubsistente o item 9.4 do Acórdão 1028/2015 – Plenário;

9.3. conhecer dos embargos de declaração opostos por Cairo Alberto de Freitas, para, no mérito, rejeitá-los;

9.4. encaminhar os autos à Secretaria de Recursos tendo em vista os Recursos de Reconsideração interpostos por Profarma Speciality S.A. e Milênio Distribuidora de Produtos Farmacêuticos e Hospitalares Ltda., para as providências de sua alçada;

9.5. dar ciência deste acórdão bem como das peças que o fundamentam, aos embargantes e às empresas Prodiel Farmacêutica S.A e Milênio Distribuidora de Produtos Farmacêuticos e Hospitalares Ltda.; e

9.6. arquivar os autos.

Acórdão 1.858/2018 – TCU – Plenário

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em fase de recursos de reconsideração interpostos por Cairo Alberto de Freitas, Profarma Speciality S.A., ML Operações Logísticas Ltda. e Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. contra o Acórdão 1.028/2015-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/92, c/c o art. 285 do Regimento Interno, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. comunicar a presente decisão aos recorrentes, à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Ministério Público do Estado de Goiás, ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás e à Secretaria da Saúde do Estado de Goiás.

Acórdão 920/2020 – TCU - Plenário

9.1 conhecer dos embargos da empresa Hospfar Ind. e Com. de Produtos Hospitalares Ltda., para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. comunicar o inteiro teor da presente deliberação à Procuradoria da República no Estado



de Goiás, em consonância com o disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, bem como ao Ministério Público do Estado de Goiás, ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, à Secretaria da Saúde do Estado de Goiás, aos recorrentes e aos demais interessados.

2. Destaco que o Acórdão 1.028/2015-TCU-Plenário foi retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 1.395/2017-TCU-Plenário (peça 160), Relator Augusto Sherman Cavalcanti, em virtude de alteração das razões sociais das empresas Milênio Distribuidora de Prod. Farm. e Hospitalares Ltda., atual ML Operações Logísticas Ltda., e Prodiel Farmacêutico S/A, atual Profarma Specialty S/A (peça 160).

3. Transcrevo, a seguir, em atenção ao art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443, de 1992, com ajustes de forma, instrução em que o auditor da Secretaria de Recursos analisa as razões recursais apresentadas pela embargante (peça 289), com a anuência do Diretor da unidade (peça 290), atuando por delegação de competência:

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de conta especial instaurada pela Secretaria de Estado da Saúde de Goiás - SES/GO, em cumprimento às disposições do Acórdão 45/2008-TCU-Plenário (subitem 9.2.3, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro), do Acórdão 1789/2010-TCU-2ª Câmara (subitem 1.6.1, da relatoria do Ministro Augusto Sherman) e do Acórdão 2770/2011-TCU-2ª Câmara (relator Ministro Augusto Sherman).

2.1. A irregularidade tratada nestes autos diz respeito aos processos de pagamentos decorrentes dos contratos resultantes do Pregão 314/2005, realizado para aquisição de medicamentos de alto custo com recursos públicos federais, sem que fosse efetuada a desoneração do percentual de 17% relativo ao ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nos termos previstos no correspondente edital.

2.2. A falta de desoneração do ICMS foi apontada inicialmente na Representação formulada pela 4ª Promotoria de Justiça do Ministério Público de Goiás (TC 017.576/2005-2, Acórdão 45/2008-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro).

2.3. Naqueles autos a Secex/GO empreendeu auditoria junto aos órgãos e entidades do Governo do Estado de Goiás e constatou que a prática da não desoneração do ICMS nas faturas relacionadas à aquisição de medicamentos repetia-se em vários processos de compra, razão pela qual solicitou à Secretaria de Estado da Saúde de Goiás - SES/GO cópia de vinte e três processos de pregões, determinando a instauração de tomadas de contas especiais.

2.4. Posteriormente, nos autos do TC 008.322/2010-4, relativo à Representação deflagrada pela Procuradoria da República no Estado de Goiás, mais uma vez a matéria sobre a falta da desoneração do ICMS veio à pauta, havendo o Tribunal determinado à SES/GO que adotasse providências para apuração integral das falhas noticiadas e que instaurasse, se necessário, de maneira apartada, processos de tomadas de contas especiais relativas a vinte procedimentos licitatórios.

2.5. Por fim, no âmbito do TC 008.322/2010-4, o Tribunal fixou prazo para que a SES/GO cumprisse as disposições do Acórdão 1789/2010-TCU-2ª Câmara, no que se refere à instauração das tomadas de contas especiais.

2.6. Destaque-se a relevância da matéria em razão de reiterada prática irregular nas aquisições de medicamentos pela SES/GO, com envolvimento de recursos públicos federais transferidos àquele Estado à conta do SUS - Sistema Único de Saúde.

2.7. No caso tratado nestes autos, relativamente às irregularidades atinentes ao Pregão 314/2005, a Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial - CPTCE, no âmbito da SES/GO, elaborou o Relatório Conclusivo 1/2008, descrevendo os fatos e as análises realizadas no processo de apuração (peça 23, p. 53).

2.8. Neste Tribunal foram citados, solidariamente, o então Secretário de Estado da Saúde, o ex-Superintendente de Administração e Finanças, o ex-Superintendente-Executivo da SES/GO e o Pregoeiro à época dos fatos, bem como as empresas Hospfar Indústria e Comércio de Produtos

Hospitales Ltda., Milênio Distribuidora de Produtos Farmacêuticos e Hospitales Ltda., antiga denominação social da empresa ora recorrente, e Prodiel Farmacêutica Ltda.

2.9. A decisão condenatória afastou a responsabilidade do pregoeiro bem como considerou que as alegações de defesa oferecidas pelos responsáveis arrolados foram incapazes de afastar a irregularidade apontada e, em consequência, entendeu pela irregularidade das presentes contas, fundamentada no art. 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, com débito e multa prevista no art. 57 da referida norma, no que foi acompanhada pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal.

2.10. Em seguida a empresa Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. opôs embargos de declaração acolhidos pelo Acórdão 816/2017-TCU-Plenário (peça 111) para afastar a pena de multa aplicada por meio do Acórdão 1028/2015-TCU-Plenário (peça 84) a todas as pessoas, físicas e jurídicas, responsabilizadas pelo Tribunal.

2.11. Inconformada a empresa ML Operações Logísticas Ltda. interpôs recurso de reconsideração que, apreciados por meio do Acórdão 1858/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro (peça 196), teve negado provimento.

2.12. Contra esse último julgado a mesma recorrente opõe os embargos de declaração objeto desta instrução em razão do Despacho proferido pelo relator à peça 284.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 287), pendente de análise pelo relator, Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, que propôs o conhecimento do recurso, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, e a suspensão dos efeitos do item 9.1 do Acórdão 1858/2018-TCU-Plenário, em relação à embargante.

EXAME TÉCNICO

4. Constitui objeto da presente instrução a análise da ocorrência de possível contradição e obscuridade no Acórdão 1858/2018-TCU-Plenário ao tratar da compensação de valores retidos pela SES/GO no débito imputado à embargante na fase anterior.

5. Contradição e obscuridade.

5.1. Sustenta a embargante que foi obscuro e contraditório o Tribunal ao tratar da quantificação do débito, pois há imputação de débito em razão da existência de dano ao erário e, no mesmo acórdão recorrido, reconhece o Tribunal a existência de retenções de créditos efetuadas pela Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Goiás para com a finalidade de compensar valores do ICMS sem que esta Corte, na fase processual anterior, tenha esclarecido se tais retenções, o seu montante, foram efetivamente excluídas do cálculo do débito.

5.2. Aduz reforçar seus argumentos o seguinte trecho do voto que fundamenta a deliberação embargada: “poderá ser demonstrada a eventual devolução de recursos já efetuada ao erário”, sem que o Tribunal tenha esclarecido se esses valores retidos já foram abatidos.

Análise:

5.3. Inicialmente cabe esclarecer que a embargante não logrou apontar qualquer vício sanável via embargos de declaração, eis que essa espécie recursal tem como pressuposto a ocorrência de omissões, contradições ou obscuridades na própria decisão combatida, ou seja, em seu conteúdo.

5.4. A questão por ela posta em seu recurso foi devidamente enfrentada pelo Tribunal na fase processual anterior, quando o Relator assim fundamenta seu voto:

‘30. No tocante às quantias supostamente retidas pelo Estado de Goiás, de que já se falou neste voto, mencione-se ainda que, conforme destacado pela unidade técnica, esta Corte entendeu não haver recursos federais glosados pelo ente estadual. Vale esclarecer também, de todo modo, que em nenhuma hipótese haverá cobrança em duplicidade do débito, porquanto, independentemente da esfera jurídica em que ocorra o reconhecimento do dano, haverá apenas um ressarcimento, já que na execução da dívida poderá ser demonstrada a eventual devolução de recursos já efetuada ao erário.’

5.5. Ademais, é importante ressaltar que esta Corte não tem competência para executar seus acórdãos ou para tutelar interesses privados, devendo a embargante, na fase de execução judicial do



acórdão condenatório proferido nos presentes autos demonstrar que os recursos retidos pela Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Goiás são relativos ao débito imputado por este Tribunal.

CONCLUSÃO

6. Da análise anterior conclui-se que devem os embargos, ante a ausência de vícios capazes de acolhê-los, serem rejeitados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos embargos de declaração opostos pela empresa ML Operações Logísticas Ltda. contra o Acórdão 1858/2018-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, rejeitá-los;

b) comunicar o teor da decisão que vier a ser proferida à embargante e aos demais interessados.

(Grifos no original)

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos por ML Operações Logísticas Ltda. – em recuperação judicial, antiga razão social da Milênio Distribuidora de Produtos Farmacêuticos e Hospitalares Ltda. (CNPJ: 03.553.585/0001-65) (peça 282), contra o Acórdão 920/2020-TCU-Plenário (peça 251), da minha lavra, que manteve o Acórdão 1.858/2018-TCU-Plenário (peça 196), Relator Ministro José Múcio Monteiro.

3. Originalmente, o processo se refere a tomada de contas especial, instaurada por determinação do Acórdão 45/2008 - Plenário, por mim relatado, em razão de indícios de irregularidades na aquisição de medicamentos pela Secretaria de Estado da Saúde de Goiás (SES/GO), por meio do Pregão 314/2005, destinado à contratação de empresa especializada no fornecimento de medicamentos para a Central de Medicamentos de Alto Custo Juarez Barbosa/SES/GO.

4. As irregularidades verificadas nos autos se resumem a pagamentos indevidos decorrentes de aquisição de medicamentos de alto custo com recursos públicos federais, sem que fosse efetuada a desoneração do percentual de 17% relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), consoante prescrevem os termos do edital do Pregão 314/2005 (peça 4, p. 8).

5. O Tribunal, por meio do Acórdão 1.028/2015 (peça 84), alterado pelo Acórdão 816/2017 (peça 111) e retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 1.395/2017 (peça 160), todos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, manifestou-se, nos seguintes termos, no que interessa aos presentes embargos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, instaurada pela Secretaria da Saúde do Estado de Goiás - SES/GO, a partir de determinação contida no item 9.2.3 do Acórdão 45/2008-TCU-Plenário, em razão de indícios de irregularidades na aquisição de medicamentos pela SES/GO por meio do Pregão 314/2005, destinado à contratação de empresa especializada no fornecimento dos medicamentos para o atendimento à Central de Medicamentos de Alto Custo Juarez Barbosa,

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

9.1. excluir os Srs. Adriano Kennen de Barros e Benevides Mamede Júnior do rol de responsáveis;

9.2. julgar irregulares as contas dos responsáveis Cairo Alberto de Freitas e Antônio Durval de Oliveira Borges, bem como das empresas Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda., ML Operações Logísticas Ltda. e Profarma Specialty S.A., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23 da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU;

9.3. condenar solidariamente os responsáveis a seguir arrolados, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que



comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data dos efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

(...)

9.3.2. responsáveis solidários: Cairo Alberto de Freitas, Antônio Durval de Oliveira Borges e ML Operações Logísticas Ltda:

<i>Nota Fiscal</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Data</i>
51343	535,50	1/9/2006
50374	28,56	1/9/2006
50373	1.135,26	1/9/2006
55237	1.097,27	18/9/2006
62143	1.570,80	18/9/2006
62147	946,05	18/9/2006
62567	267,75	18/9/2006
65835	234,45	18/9/2006
65961	2.356,20	18/9/2006
68245	535,50	18/9/2006
70333	2.213,40	18/9/2006

(...)

9.5. 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;

6. Insatisfeitos, Cairo Alberto de Freitas (peça 130), Profarma Specialty S.A. (peça 98) e ML Operações Logísticas Ltda. (peça 99), ora embargante, interpuseram recursos de reconsideração em face do Acórdão 1.028/2015-Plenário.

7. Por meio do Acórdão 1.858/2018-TCU-Plenário (peça 196), relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, este Tribunal decidiu por conhecer dos recursos de reconsideração interpostos, para, no mérito, negar-lhes provimento.

8. Com vistas a sanar o feito, a Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. opôs embargos de declaração ao Acórdão 1.858/2018-TCU-Plenário (peças 243-244), os quais foram por mim rejeitados, por meio do Acórdão 920/2020-TCU-Plenário (peça 251).

9. Inconformada, a ML Operações Logísticas Ltda. – em recuperação judicial opôs os presentes embargos de declaração, com referência indevida ao Acórdão 1.858/2018-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, mantido pelo Acórdão 920/2020-TCU-Plenário, da minha relatoria.

10. Para tanto, alega contradição e obscuridade na referida deliberação, ao tratar da compensação de valores retidos pela Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Goiás (SES/GO) com o débito a ela imputado, tendo por base os seguintes argumentos resumidos (peça 282):

a) há imputação de débito e, no mesmo julgado, o Tribunal reconhece a existência de retenções de crédito pela SES/GO, sem que a Corte tenha esclarecido se esses valores foram abatidos do dano ao erário;

b) essa conclusão é essencial para verificar se houve ou não danos ao erário, na extensão colocada no acórdão recorrido;

c) é contraditório o acórdão em debate, ao consignar expressamente ter ocorrido retenção de valores na via administrativa;

d) há obscuridade no julgado, ao afirmar que, em execução da dívida, “poderá ser demonstrada a eventual devolução de recursos já efetuada ao erário”.

11. Com isso, requer o conhecimento e provimento do recurso, para reconhecer que as referidas retenções afastam o dano ao erário e, por conseguinte, alteram a deliberação embargada, de modo a

julgar-lhe regulares as contas. A unidade técnica, em uníssono, propõe o conhecimento e rejeição dos embargos (peças 289-290).

12. Antes de examinar as razões acima, com arrimo nos exames preliminares de admissibilidade, ratifico o juízo pela admissibilidade dos embargos presentemente opostos, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, mesmo diante dos equívocos da parte ao buscar sanear o Acórdão 1.858/2018-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro (peças 287-288), tendo em vista o princípio do formalismo moderado. O recurso é tempestivo em relação ao Acórdão 920/2020-TCU-Plenário, da minha relatoria, o qual também discute a questão das retenções, como demonstrarei nesta assentada.

13. Ao compulsar todas as deliberações prolatadas no presente processo, verifico que, ao contrário do que afirma a embargante, a questão relativa à alegada retenção de ICMS pelo Estado de Goiás, a ser compensada com o débito imputado à empresa, tem sido enfrentada sistematicamente em todas as intervenções desta Corte, incluindo-se o acórdão ora embargado.

14. Ressalte-se, primeiramente, que sequer se tem certeza sobre se, de fato, ocorreram as retenções alegadas pela embargante ou se os eventuais destaques ainda vigoram. Ao contrário. Em consulta realizada pelo então Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti à SES/GO, o órgão respondeu não ter havido destaques nos pagamentos às empresas envolvidas nas irregularidades em análise nos autos (peça 41).

15. Essa informação consta expressamente em trecho do relatório do Acórdão 1.028/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, acolhido, nesta parte, pelo colegiado, com destaque ao caso da empresa Hospfar, mas aplicável a todas as pessoas jurídicas citadas nos autos (peça 82, p. 16):

14. As providências determinadas pelo Relator que concernem ao tema (peça 34, p. 29 e peça 40) fazem menção a esclarecimentos a serem obtidos junto à SES/GO a respeito da possível retenção de créditos da empresa Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda. por conta do pagamento indevido de ICMS nas aquisições de medicamentos viabilizadas pelo Pregão 314/2005. A resposta apresentada nega a ocorrência de retenção (peça 41). (...)

16. No voto condutor do referido julgado, o então Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti novamente enfrenta a questão, deixando claro que a controvérsia estabelecida pelas retenções não confirmadas em nada altera as conclusões do Tribunal em relação ao débito imputado às partes. O julgador, no voto condutor do acórdão supracitado, traz novos elementos de prova que demonstram não terem sido realizados ou não estarem mais vigentes destaques nas notas fiscais objeto de atuação do Tribunal nos autos (peça 83, p. 12):

52. A questão das retenções foi repetidamente suscitada ao longo da defesa. Como já dito anteriormente, os valores federais utilizados para custear as aquisições advindas do Pregão 314/2005 foram integralmente empenhados e pagos, ou seja, não foram objeto de retenção, conforme os seguintes documentos: relatório de contas pagas da SES/GO com recursos federais (fls. 3-7, peça 20), Relatório da TCE (fls. 11, peça 24), Despacho 49/2006 da Superintendência da Administração e Finanças (“... de forma que os pagamentos na fonte federal, por não representarem a integralidade dos recursos comprometidos na nota fiscal a ser paga, serão efetuados no valor integral” fls. 3, peça 21). Por conseguinte, essa questão não se refere ao presente processo.

53. Vale mencionar, conforme resultado de diligência empreendida junto à SES/GO, em atenção a despacho deste Relator, foi juntado ao processo o Memorando 762/2011-SGPF/SES de 5/12/2011 e o Ofício 8946/2011-GAB/SES, no qual consta a informação de que a Procuradoria-Geral do Estado, por meio do Parecer 003225/2011 e do Despacho “GAB” 004670/2011, orientou acerca da impossibilidade de retenção de pagamentos por falta de amparo legal (fls. 1-13, peça 41).

54. Portanto, mesmo as retenções (ou glosas) até então efetuadas foram tornadas insubsistentes no âmbito dos processos de pagamento, disso resultando não só a constatação de que o dano apurado nesta tomada de contas especial efetivamente restou configurado, como também possivelmente, a esta altura, é maior que o apurado inicialmente pela comissão responsável pela instauração desta tomada



de contas especial.

17. De outro lado, ao analisar recursos de reconsideração interpostos pela ora embargante, dentre outros responsáveis, a Secretaria de Recursos, além de confirmar a ausência de retenção de débitos do ICMS nas notas fiscais discutidas nos autos, esclareceu, ainda, não ser discussão a ser travada no Tribunal, mas sim em eventual processo de execução. Nesse sentido, transcrevo manifestação contida no relatório do Acórdão 1.858/2018-TCU-Plenário (peça 196), ratificada pelo colegiado (peça 198, p. 16):

8.43. Por fim, quanto a valores que teriam sido retidos pelo Estado de Goiás, importante informar que à peça 83, p. 13, itens 65-66 esta Corte entendeu não haver recursos federais retidos pelo ente estadual.

8.44. Ademais, não haverá tríplice cobrança sobre um mesmo fato gerador. Note-se que o reconhecimento do dano pode ocorrer em diferentes esferas jurídicas, com consequências jurídicas distintas, mas o ressarcimento será apenas um, sob pena de enriquecimento ilícito da União, o que seria afastado judicialmente. Atente-se estar diante de processo de conhecimento, o de execução será em outra oportunidade. No âmbito do processo de execução, poder-se-á comprovar que o ressarcimento já foi realizado, como alegam os recorrentes, mediante a apresentação das provas que julgar adequadas.

18. No mesmo sentido e no que interessa ao recurso em análise, o então Ministro Relator José Múcio Monteiro, ao se manifestar acerca das peças recursais, dissertou, no Acórdão 1.858/2018-TCU-Plenário, com clareza, sobre a ausência de comprovação de que, de fato, ocorreram retenções relacionadas aos débitos em debate nos autos e, também, sobre, mesmo existentes, a impossibilidade de influenciarem a deliberação recorrida (peça 197, p. 6):

*30. No tocante às quantias supostamente retidas pelo Estado de Goiás, de que já se falou neste voto, mencione-se ainda que, conforme destacado pela unidade técnica, esta Corte entendeu não haver recursos federais glosados pelo ente estadual. Vale esclarecer também, de todo modo, que em nenhuma hipótese haverá cobrança em duplicidade do débito, porquanto, independentemente da esfera jurídica em que ocorra o reconhecimento do dano, haverá apenas um ressarcimento, já que na execução da dívida **poderá ser demonstrada a eventual devolução de recursos já efetuada ao erário.** (Grifos acrescidos)*

19. Destaco, no trecho transcrito, a parte apontada pela embargante para alegar contradição no julgado. Todavia, note-se que o parágrafo, quando lido na íntegra, é claro em ressaltar não haver notícia de recurso federal glosado pelo ente estadual. O voto esclarece, ainda, que a devolução antecipada de valores, mesmo retidos, poderá ser debatida na execução do título extrajudicial formado a partir da deliberação desta Corte. Por certo, não há risco de *bis in idem*.

20. De outra sorte, a possível parte do voto condutor do no Acórdão 1.858/2018-TCU-Plenário (peça 197, p. 7, item 33), que a recorrente aduz ser confirmação de que houve retenções na SES/GO relativas aos débitos em análise, trata-se, em verdade, de discussão quanto à responsabilização do ex-Secretário de Saúde, Cairo Alberto de Freitas, que teria ordenado retenções, no intuito de resguardar o erário. Todavia, não há provas de que eventuais destaques tenham sido, de fato, realizados ou mantidos, como tem sido demonstrado nas deliberações da Corte, bem como nesta assentada.

21. Por fim, ao enfrentar os embargos de declaração opostos pela Hospfar Ind. e Com. de Produtos Hospitalares Ltda. contra o Acórdão 1.858/2018-TCU-Plenário, Relator José Múcio Monteiro, também mencionei diretamente a questão das retenções, no voto condutor do Acórdão 920/2020-TCU-Plenário, ora embargado (peça 252, p. 2):

12. Além disso entendo que foge à alçada deste Tribunal apreciar o mérito das retenções de pagamento já efetuadas e, com base nisso, autorizar seu abatimento do montante devido, em satisfação do interesse particular da recorrente. Considerando todo o exposto, elementos dos autos apontam para a licitude da medida e a embargante dispõe dos meios jurídicos adequados para fazê-lo na fase de execução do acórdão condenatório ou mesmo antes dela, junto ao Poder Judiciário. Portanto, não há omissão do julgado em relação à matéria.



22. Dessa forma, o Tribunal, em praticamente todas as ocasiões em que deliberou, incluindo-se o acórdão embargado, manifestou-se no sentido de não haver provas de qualquer retenção ainda vigente, relacionada aos débitos em discussão no presente processo; e, mesmo que houvesse, não seria esta Corte o palco adequado para deliberar sobre eventual compensação.

23. Além disso, a própria recorrente, maior interessada no deslinde da controvérsia, não trouxe aos autos qualquer informação relevante sobre destaques porventura realizados pela SES/GO nos pagamentos a ela direcionados e ainda vigentes, o que poderá fazê-lo, caso deseje, no âmbito do processo de execução da deliberação desta Corte.

24. Diante disso, os embargos de declaração opostos pela ML Operação e Logística têm a finalidade apenas de rediscutir o mérito da deliberação embargada, não havendo qualquer omissão, obscuridade ou contradição a ser sanada no julgado.

25. Dessa forma, acolho os pareceres uniformes da Secretaria de Recursos (Serur), incorporando-os como parte das presentes razões de decidir e voto no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2830/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.826/2009-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto I - Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial)
3. Recorrente: ML Operações Logísticas Ltda (em Recuperação Judicial) (CNPJ: 03.553.585/0001-65).
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Estado da Saúde de Goiás
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: Não atuou nesta etapa
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (SERUR)
8. Representação legal:
 - 8.1. Marcio Pacheco Magalhães (OAB/GO 5.795), representando Benevides Mamede Júnior.
 - 8.2. Lincoln Magalhaes da Rocha (OAB/DF 24.089) e outros, representando Hospfar Industria e Comercio de Produtos Hospitalares S.A.
 - 8.3. Arthur Simas Pinheiro (OAB/DF 48.314) e outros, representando Cairo Alberto de Freitas.
 - 8.4. Frederick Gomes Luiz (39.438/OAB-GO) e outros, representando ML Operações Logísticas Ltda. (em Recuperação Judicial).
 - 8.5. Fernando Cezar Vernalha Guimaraes (20738/OAB-PR), representando Profarma Specialty S.a.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por ML Operações Logísticas Ltda. – em recuperação judicial, contra o Acórdão 920/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, que manteve o Acórdão 1.858/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, no qual o Tribunal negou provimento ao recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 1.028/2015-TCU-Plenário, Relator Augusto Sherman Cavalcanti.

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

9.1 conhecer dos embargos de declaração da empresa ML Operações Logísticas Ltda. – em recuperação judicial, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. comunicar o inteiro teor da presente deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, bem como ao Ministério Público do Estado de Goiás, ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, à Secretaria da Saúde do Estado de Goiás, ao embargante e aos demais interessados.



10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2830-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 026.821/2020-6

Natureza(s): Representação

Representante: Claudia Watanabe Sociedade de Advogados (CNPJ 05.102.672/0001-21)

Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS DA AMAZÔNIA. PREGÃO ELETRÔNICO 2/2020. ANULAÇÃO DO CERTAME POR PARTE DO ÓRGÃO LICITANTE. PERDA DE OBJETO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Claudia Watanabe Sociedade de Advogados, sobre possíveis irregularidades constantes do Pregão Eletrônico 2/2020, a cargo do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), que teve por objeto prestação de serviços de consultoria em propriedade intelectual e inovação, com valor estimado em R\$ 184.068,80.

2. A Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), em instrução às peças 16 e 17, propôs conhecer da representação e considerá-la prejudicada por perda de objeto em razão da anulação do certame por parte do órgão licitante, *in verbis*:

“INSTRUÇÃO DE ANÁLISE DE OITIVA PRÉVIA

A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO			
TC 026.821/2020-6		Arquivamento, perda de objeto	
UNIDADE JURISDICIONADA		UASG	
Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - Inpa		240105	
OBJETO			
Contratação de serviços de empresa especializada para a prestação de serviços de consultoria em propriedade intelectual e inovação (peça 1, p. 34)			
REPRESENTANTE		CNPJ	
Claudia Watanabe Sociedade de Advogados		05.102.672/0001-21	
HÁ PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL?		CONTRATO SOCIAL	
Não		Peça 1, p. 21 - 33	
MODALIDADE	NÚMERO	DO	CRITÉRIO DE JULGAMENTO

<i>Pregão Eletrônico</i>	CERTAME 2/2020	<i>Menor preço por item</i>
VIGÊNCIA 12 meses (peça 1, p. 57)	VALOR ESTIMADO R\$ 184.068,80 (peça 1, p. 57)	

FASE DO CERTAME

Conforme informações obtidas em atendimento à oitiva prévia dirigida ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – Inpa, a entidade manifestou entendimento pela impossibilidade de homologação do processo licitatório alvo da representação e consecutiva anulação do certame em razão de vício insanável. (peça 13).

B. HISTÓRICO

1. Os argumentos aduzidos pelo representante apontam na direção de possíveis irregularidades no detalhamento da planilha de custos e na especificação desses itens no Edital do Pregão Eletrônico 2/2020. Mormente no que se refere a ausência de informação acerca dos locais/países que serão exigidos o depósito das patentes, uma vez que os custos para tais serviços no exterior são diferentes para cada País. Assim sendo, para precificação do valor a ser ofertado seria necessário que as licitantes tivessem conhecimento prévio dessa informação.

2. Ao analisar o conteúdo da manifestação, esta unidade técnica entendeu que a ausência da definição quanto aos países e quantidades a eles associadas impede que as licitantes estimem custos para objetos idênticos, uma vez que cada proposta poderia apresentar avaliações subjetivas e premissas próprias para apropriação desses custos. Além disso, a aferição desses valores pela Administração também resta prejudicada em razão da subjetividade dos parâmetros adotados pelos participantes.

3. Por fim, a análise efetuada na instrução pretérita destacou que, sendo o valor das taxas cobradas para depósito de patentes internacionais estabelecido pelo país em que se pretende efetuar o registro, não há qualquer ingerência da empresa contratada para executar o serviço sobre o montante desses custos. Portanto, não se observa razão para que tal parâmetro seja utilizado como elemento para aferição da proposta mais vantajosa. Até mesmo porque, se houver algum tipo de pagamento adicional em relação ao valor contratado, correspondente ao valor das despesas com taxas e câmbio devidamente comprovadas pela contratada, esse valor será apropriado integralmente pela administração, como deixou transparecer o pregoeiro na decisão da impugnação ao edital (peça 4, p. 12).

4. Em exame de cognição sumária, o Ministro Relator acolheu a proposta desta Selog e determinou a oitiva prévia do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa).

5. Promovida a oitiva prévia quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

C. HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

DESPACHO DO RELATOR	<i>Peça 8</i>	<i>13/8/2020</i>
----------------------------	---------------	------------------

OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELO TCU

<i>À entidade</i>	<i>Ofício 42803/2020-TCU/Seproc, de 14/8/2020 (peça 9)</i>
<i>À representante</i>	<i>Ofício 42804/2020-TCU/Seproc, de 14/8/2020 (peça 11)</i>

D. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À OITIVA**PELA UNIDADE JURISDICIONADA**

Ofício 25542/2020/MCTI, Memorando 1910/2020/INPA, Memorando 1897/2020/INPA, Memorando 1908/2020/INPA, Despachos do pregoeiro, cópia do Processo Licitatório 01280.002342/2019-46, cópia do Contrato 2/2015 e cópia do Termo Aditivo ao Contrato 2/2015 (respectivamente peças 12 a 21)

E. 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
O contrato decorrente do certame já foi assinado?	Não

Análise:

6. Está configurado o pressuposto do perigo da demora em razão de as propostas já terem sido apresentadas e a Administração estar avaliando a habilitação da empresa com oferta mais vantajosa.

PERIGO DA DEMORA REVERSO

O serviço/bem é essencial ao funcionamento das atividades da Unidade Jurisdicionada	Sim
A Unidade Jurisdicionada entidade está coberta contratualmente pelo serviço com razoável vigência (há a possibilidade de voltar a fase ou refazer o certame, a depender da consequência da concessão de cautelar no caso concreto) ou admite prorrogação excepcional?	Não
Caso haja a possibilidade de manutenção do contrato com a atual prestadora dos serviços, as condições dessa contratação seriam melhores (menor preço e atendimento satisfatório) que o que se está em vias de contratar?	Não

Análise:

7. Está configurado o pressuposto do perigo da demora reverso em razão de o Contrato 2/2015, cujo objeto era a prestação dos serviços de consultoria de propriedade intelectual firmado junto à empresa Village Marcas e Patentes Ltda (peça 20), ter sido prorrogado por 180 dias, findando o prazo em 8/9/2020 (peça 21).

PLAUSIBILIDADE JURÍDICA

A Unidade Jurisdicionada está sujeita aos normativos supostamente infringidos?	Sim
Há plausibilidade nas alegações do representante ou nas verificações realizadas pela Unidade Técnica?	Sim
Há indício de sobrepreço ou superfaturamento?	Não há informação
Há grave risco de lesão ao erário, inexecução ou execução insatisfatória do objeto?	Sim

Análise quanto à plausibilidade jurídica e quanto à necessidade de adoção de medida cautelar:

Item a.1: ausência de detalhamento dos parâmetros essenciais a serem considerados para apropriar os custos efetivamente envolvidos com a execução do item 7.2.3 do Anexo do Edital e item “Depósitos de patentes no exterior” da Tabela de Composição de Custos, esclarecendo se há intenção de efetuar um pagamento adicional, em relação ao valor contratado, correspondente ao valor das despesas com taxas e câmbio devidamente comprovadas pela contratada que superar o valor constante da proposta da empresa

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 3º, 7º, § 2º, II, e 44, § 1º, da Lei 8.666/93

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades:

a) Em relação ao Ofício 42803/2020-TCU/Seproc, a Coordenação de Apoio Técnico e Logístico - COATL se manifestou por meio do Memorando n. 1897/2020/INPA (peça 14), concordando com este TCU no aspecto de que todos os custos estejam detalhadamente descritos na planilha de composição de custos, conforme regramento vigente (art. 7º, § 2º, II da Lei 8.666/93).

b) Por outro lado, opinou que a previsão antecipada dos países aos quais serão demandadas as patentes internacionais por parte do Inpa é tarefa que exige alto grau de planejamento estratégico, conforme alegou a Coordenação de Extensão Tecnológica e Inovação do Instituto. Este fato deve-se às possíveis alterações nos cronogramas das pesquisas, bem como as intercorrências no decorrer do seu andamento ou mesmo a incerteza quanto à aplicabilidade prática de seu produto.

c) Diante disso, a Coordenação de Apoio Técnico e Logístico, ao analisar todo o cenário, entendendo a

supremacia dos princípios básicos da administração pública, notadamente: legalidade, impessoalidade, eficiência, razoabilidade, segurança jurídica e supremacia do interesse público, opinou pelos seguintes procedimentos como sendo os mais adequados (peça 14, p.1):

I- A não homologação do certame em tela e sua consecutiva anulação, dado o vício insanável apontado.

II- Ato contínuo, a fim de subsidiar o novo Pregão a ser instruído, sugiro que a Coordenação de Extensão Tecnológica e Inovação do Inpa - COETI proceda trabalho de Planejamento Estratégico detalhado, a fim de prospectar as tecnologias que possivelmente serão objeto de patentes internacionais nos próximos anos, com base em estudo de viabilidade.

III- Após este trabalho, solicito que encaminhe seu planejamento a esta COATL a fim de elaborarmos uma Planilha de Composição de Custos completa e clara.

IV- Quanto às despesas com taxas e câmbio, solicito à COETI que destaque na planilha os valores que correspondem a estas despesas, separando daqueles que tratam dos valores do serviço per se, no intuito de detalhar da melhor forma cada subitem da composição de custos.

d) Adicionalmente, subsidiado pela manifestação exposta pela área técnica, o Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Inpa entendeu, também, pela impossibilidade de homologação do processo licitatório e sua consecutiva anulação, dado o vício insanável identificado no procedimento licitatório em tela (peça 15).

e) Por fim, em consonância com as manifestações pretéritas, o Coordenador de Administração Substituto emitiu o Memorando 1910/2020/Inpa, endereçado ao Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações – AECI-MCTI, expressando entendimento pela impossibilidade de homologação do processo licitatório alvo da representação e consecutiva **anulação** do certame em razão de vício insanável (peça 13).

Análise:

8. Diante do questionamento apresentado ao Inpa em razão da ausência de detalhamento dos parâmetros a serem considerados para apropriar os custos efetivamente envolvidos com a execução do item 7.2.3 do Anexo do Edital e item “Depósitos de patentes no exterior” da Tabela de Composição de Custos infringir o arts. 3º, 7º, § 2º, II, e 44, § 1º, da Lei 8.666/93, a entidade aquiesceu com a análise apresentada por esta Corte de Contas e, de pronto, manifestou-se pela impossibilidade de homologação do certame e sua consequente anulação em razão da constatação da existência de vício insanável nos parâmetros estabelecidos pelo edital.

9. Ante a decisão pela anulação do Pregão Eletrônico 2/2020 pela própria administração contratante (peça 13), tem-se que a presente representação resta prejudicada no seu mérito. Com efeito, a pretensão da empresa representante não poderá mais ser apreciada por esta Corte.

10. Ademais, importa dizer que a anulação do certame pela instituição indica a sua boa-fé, e que, portanto, não se mostra razoável manter o processo com vista a eventual sanção, medida que seria de excessivo rigor e desarrazoada. Soma-se a isso, a ausência de irregularidade grave e a adoção, pela instituição, de medidas com vistas a corrigir os pontos inquinados, logo, entende-se despidianda a cientificação da entidade acerca dessa ocorrência.

Item a.2: informação acerca de a entidade estar coberta contratualmente pelo serviço objeto do referido Pregão. Em caso positivo, encaminhar cópia do referido ajuste e prestar as seguintes informações/documentos acerca do contrato atual: i) o prazo de vigência; ii) se o contrato admite prorrogação excepcional; e iii) se as condições dessa contratação são melhores (menor preço e atendimento satisfatório) que o que se está em vias de contratar

Item a.3: informação acerca da data da assinatura do contrato decorrente do presente procedimento licitatório

Item a.4: demais informações que julgar necessárias

Item a.5: designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

a) O Inpa havia formalizado o Contrato 2/2015 para prestação dos serviços de consultoria de propriedade intelectual junto à empresa Vilage Marcas e Patentes Ltda. Tal contrato iniciou sua vigência em 11/3/2015 e findou em 8/9/2020.

b) As condições da contratação anterior e a da futura são semelhantes em características gerais. O preço vencedor da fase de lances, realizado no último certame, foi menor que o anterior, mas este fato deve-se basicamente à redução do escopo do serviço.



c) O contrato decorrente do presente procedimento licitatório não foi assinado, tampouco a licitação homologada.

d) A entidade indica os interlocutores na peça 14, p. 2

Análise:

11. Está configurado o pressuposto da plausibilidade jurídica em razão de a própria Administração ter reconhecido a irregularidade objeto de questionamento por este Tribunal de Contas.

12. Além disso, diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **prejudicada, em virtude da perda do objeto**, ante a decisão pela anulação do Pregão Eletrônico 2/2020, objeto desta representação.

F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS	
Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não
G. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL	
Há pedido de ingresso aos autos?	Não
Há pedido de informações/vistas/cópia do processo?	Não
Há pedido de sustentação oral?	Não
H. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS	
Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?	Não
Há processos apensos?	Não
I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	
13. Em virtude do exposto, propõe-se:	
13.1. conhecer da representação , satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;	
13.2. no mérito, com fundamento no art. 276, § 6º, do Regimento Interno deste Tribunal, considerar a presente representação prejudicada, em virtude da perda do objeto ;	
13.3. informar ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - Inpa e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, 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 ;	
13.4. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.	

3. É o relatório.

VOTO

Relato o presente processo em razão de sorteio realizado nos termos do art. 18 da Resolução-TCU 175/2005.

2. Conforme assentado no relatório precedente, trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Claudia Watanabe Sociedade de Advogados, sobre possíveis irregularidades constantes do Pregão Eletrônico 2/2020, a cargo do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), que teve por objeto prestação de serviços de consultoria em propriedade intelectual e inovação, com valor estimado em R\$ 184.068,80.

3. As supostas irregularidades maculadoras do certame repousariam no detalhamento da planilha de custos e na especificação de diversos itens no Edital do Pregão Eletrônico 2/2020, consistentes na



ausência de informação acerca dos locais/países que seriam exigidos o depósito das patentes, uma vez que os custos para tais serviços no exterior diferem em cada País.

4. Em Despacho à peça 8, autorizei realização de oitiva prévia do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia para pronunciamento sobre as alegações da representante.

5. Ao responder à oitiva, como bem denotado pela unidade técnica (instrução às peças 23 e 24), **“a entidade aquiesceu com a análise apresentada por esta Corte de Contas e, de pronto, manifestou-se pela impossibilidade de homologação do certame e sua consequente anulação em razão da constatação da existência de vício insanável nos parâmetros estabelecidos pelo edital”** (grifei).

6. Diante, portanto, da decisão administrativa no sentido de anular o certame, resta prejudicada a apreciação do mérito da representação, conforme defendido pela Selog.

7. Ante o exposto, acolho a instrução da unidade técnica, a qual integra as presentes razões de decidir, e Voto no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2831/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.821/2020-6.

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

3. Representante: Claudia Watanabe Sociedade de Advogados (CNPJ 05.102.672/0001-21)

4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Claudia Watanabe Sociedade de Advogados, sobre possíveis irregularidades constantes do Pregão Eletrônico 2/2020, a cargo do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, que teve por objeto prestação de serviços de consultoria em propriedade intelectual e inovação, com valor estimado em R\$ 184.068,80,

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

9.1. conhecer da representação, 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;

9.2. considerar prejudicada a apreciação da Representação, em virtude de perda de objeto, com fundamento no art. 276, § 6º, do Regimento Interno deste Tribunal;

9.3. dar ciência deste Acórdão ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia e à representante, informando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser consultados por meio do endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.4. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2831-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.



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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 026.994/2018-6 [Apensos: TC 009.109/2019-6, TC 034.873/2018-0]

Natureza: Representação

Órgão: Ministério da Fazenda (extinto), atual Ministério da Economia

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES RELATIVAS A RENÚNCIA FISCAL. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. EXPEDIÇÃO DE ALERTA AO PODER EXECUTIVO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, abaixo, o inteiro teor da instrução produzida no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com a qual se mostraram de acordo os seus dirigentes (peças 17-19):

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de representação (peça 1) a respeito de possíveis irregularidades relacionadas à renúncia fiscal decorrente da republicação do Decreto 7.742/2012 e revogação da Portaria 221/2014, do então Ministério da Fazenda, assim como eventual prejuízo financeiro aos cofres públicos dela decorrentes. Alega-se que o referido decreto alterou as alíquotas incidentes sobre os concentrados para refrigerantes sem observância das condições estabelecidas para instituição ou ampliação de renúncias de receitas tributárias, em especial a estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

HISTÓRICO

1. *A representação em análise foi encaminhada a este Tribunal pelo Procurador da República João Gabriel Moraes de Queiroz, que atua no 1º Ofício de Combate à Corrupção da Procuradoria da República no Distrito Federal, tendo por objeto os fatos narrados no Procedimento Investigatório Criminal n. 1.16.000.001640/2015-14 (peça 1).*

2. *Recebida a representação, diligenciou-se a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), para esclarecimento dos fatos aventados pela entidade denunciante no âmbito do referido Procedimento Investigatório (peça 5). Diante disso, a RFB enviou a este Tribunal o Ofício 1.088/2018-RFB/Gabinete (peça 9). Subsequentemente, a RFB enviou, por meio eletrônico, a Nota CETAD/COEST Nº 075/2014 (peça 12).*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.*

4. *Além disso, a Procuradoria da República no Distrito Federal possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 237, inciso I, do RI/TCU.*

5. *Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução-TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois a irregularidade na concessão de benefícios fiscais poderia, em tese, causar prejuízo ao patrimônio jurídico da*



coletividade tutelado por normas de Direito Financeiro, lastreadas no texto constitucional.

6. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo normativo.

EXAME TÉCNICO

Informações do Representante

7. A presente representação parte das apurações realizadas no curso de Procedimento Investigatório Criminal instaurado no âmbito da Procuradoria da República no Distrito Federal, com vistas a apurar irregularidades supostamente havidas por ocasião da edição do Decreto 7.742/2012 e da revogação da Portaria 221/2014 do Ministério da Fazenda (peça 1).

8. O Decreto 7.742/2012 cuida da alteração da tabela de incidência, sobre a fabricação de bebidas frias, do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

9. Conforme a Exposição de Motivos 92/2012 (peça 16), que fundamentou a publicação original do decreto, as altas alíquotas de tributos incidentes sobre o concentrado de refrigerantes geravam um elevado crédito presumido de IPI, em benefício dos fabricantes de refrigerantes, que adotam o concentrado como insumo. Diante disso, o decreto trazia, em seu texto original, disposições para reduzir escalonadamente a incidência média de tributos sobre concentrados de refrigerantes, de 27% para 10% (Anexo III) e de 40% para 10% (Anexo IV).

10. O decreto havia sido publicado originalmente em 30/5/2012 (peça 13) e foi republicado, em 4/6/2012, com texto alterado (peça 14). Pela nova redação, a tributação de concentrados de refrigerantes cairia a 20%, e não mais a 10%. Segundo relato que deu origem ao procedimento investigatório, as alterações supostamente decorreriam da influência de interesses econômicos no processo decisório do então Ministério da Fazenda.

11. Isso porque, com a maior tributação sobre a venda de concentrados, as fabricantes, que utilizam esses concentrados como insumo em seu processo produtivo, teriam mais crédito tributário a compensar. Particularmente as grandes fabricantes teriam se beneficiado, por comprarem maior quantidade de insumos, e fazerem jus, assim, a mais crédito presumido de IPI para compensação. Os cofres públicos seriam especialmente afetados pela compra de concentrados produzidos na Zona Franca de Manaus, em que não há recolhimento de tributos, mas são gerados vultosos créditos tributários para as grandes empresas produtoras de refrigerantes.

12. A revogação da Portaria 221/2014 do Ministério da Fazenda também é objeto da representação. A portaria foi editada em 29/4/2014 (peça 15), com atualização dos preços de referência e dos tributos ad rem, resultando em novo percentual de tributação sobre o preço de venda, superior àquele até então vigente.

13. A Portaria 221/2014 foi revogada por força da Portaria 238, de 29/5/2014 (peça 15, p. 8). Tal revogação teria causado prejuízos aos cofres públicos, segundo a representação, e seria motivada pelo lobby das grandes corporações do setor de refrigerantes. Posteriormente, a Portaria 429, de 30/09/2014, alterou as alíquotas de IPI, PIS e Cofins sobre bebidas frias, inclusive refrigerantes, e, em 2015, a Lei 13.097 alterou completamente a sistemática de cobrança.

14. Com base nas alegações, a Procuradoria da República no Distrito Federal instaurou o Procedimento Investigatório Criminal n. 1.16.000.001640/2015-14, para apurar as razões que levaram o Poder Executivo Federal a republicar o Decreto 7.742/2012 e a revogar a Portaria-MF 221/2014.

15. Em conclusão do Ofício 3.608/2018, que veicula a representação instauradora deste processo, o membro do Ministério Público Federal consigna que:

No âmbito das investigações do Ministério Público Federal conduzidas no bojo do Procedimento Investigatório Criminal nº 1.16.000.001640/2015-14, ainda não foi possível determinar a ocorrência de suposto favorecimento de interesses individuais privados por meio da republicação do Decreto nº 7.742/2012 e revogação da Portaria nº 221/2014, do Ministério da Fazenda, mediante eventual conduta dolosa dos agentes



públicos envolvidos.

Nada obstante, é factual a renúncia de receita sem a existência de estudos e documentos técnicos que tenham abordado os impactos na arrecadação de tributos, cuja fiscalização se insere entre as competências dessa corte de contas, nos termos do art. 70 da Constituição Federal, disciplinada no art. 1º, § 1º da Lei 8.443/1992, segundo o qual o TCU decidirá sobre a legalidade, legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas. (peça 1, p. 7; grifo nosso)

16. Dessa forma, ao passo que a investigação sobre os reais motivos determinantes dos atos administrativos inquinados é objeto de procedimento investigatório no âmbito do MPF, a representação ao TCU é formulada para aferição da conformidade das medidas que alteraram alíquotas de tributos, quanto à esfera de competências constitucionais e legais da Corte de Contas. Com efeito, como realçado pela autoridade representante (peça 1, p. 7), o TCU dispõe de competência para fiscalizar possível violação ao art. 70 da Constituição Federal, à Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e aos demais regramentos gerais de Direito Financeiro quando da edição dos referidos atos normativos que alteraram a incidência de tributos federais no setor de bebidas.

Análise

17. Faz-se mister elaborar considerações quanto aos limites da possibilidade de alteração de alíquotas tributárias por ato unilateral do Poder Executivo.

18. Dispõe a Constituição Federal, em seu art. 153, § 1º, que é “facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos [sobre importação, exportação, produtos industrializados e operações financeiras]”. Trata-se de exceção parcial à regra do art. 150, I. Tal licenciosidade, concedida ao Poder Executivo por se tratar de impostos extrafiscais – que possuem a finalidade precípua de coordenar a alocação de recursos na economia –, deve ser interpretada restritivamente. É dizer, pode o Executivo dispor mediante decreto sobre os quatro tributos elencados, e apenas quanto à respectiva alíquota, sem adentrar nos demais elementos da exação (fato gerador, contribuintes e base de cálculo). Essa faculdade também se aplica à CIDE-Combustíveis, por força do art. 177, § 4º, I, b, da Constituição, e ao ICMS-Combustíveis monofásico, à vista do art. 155, § 2º, XII, h, e § 4º, IV, c, do texto constitucional.

19. Registre-se que a incidência de IPI, PIS e Cofins sobre bebidas frias se dava, na altura, pela modalidade ad rem. Por essa modalidade, a incidência prevista de um imposto equivale a determinado percentual de um preço de referência, calculado com base em preços de mercado. No entanto, o imposto fixado na norma é monetário, e não percentual – na prática, flutuações do mercado acabam por alterar o percentual efetivo de tributação sobre o preço praticado, isto é, se o preço de mercado aumenta, o percentual do tributo que efetivamente incide sobre o imposto reduz-se; mas se o preço diminui, referido percentual aumenta, uma vez que é previamente fixado.

20. Nos termos da Lei 10.833/2003, indústrias e importadores de bebidas poderiam optar por regime especial de tributação, pelo qual recolheriam valor estipulado por litro de bebida. Esse valor seria definido em termos absolutos, por ato do Poder Executivo, sendo calculado em função do preço de mercado (preço de referência), sobre o qual era aplicado redutor de 70%.

21. Como consequência das flutuações de preços na economia, era necessário proceder regularmente a complexa pesquisa nacional de preços de bebidas, segregadas por tipo de produto, faixa de preço e tipo de embalagem. As pesquisas nacionais eram o fundamento para a edição dos atos do Poder Executivo que atualizassem os preços de referência e respectivos tributos ad rem.

22. As alterações normativas que se incluem no escopo do presente processo dizem respeito à alteração de alíquotas ad rem do IPI, por regulamento do Poder Executivo Federal (decreto e portaria), incidentes sobre concentrado de refrigerante, bem como refrigerantes no varejo. Essas alterações redundaram, em alguns casos, em benefício de natureza tributária.

23. Ocorre que a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, de demonstração de que a renúncia foi considerada na receita orçamentária e de medidas de

compensação, é agasalhada pela LRF, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (nos termos dos arts. 114 e 116 da LDO/2019) e pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). As regras do ADCT e da LDO aplicam-se a proposições legislativas, independentemente do tributo.

24. Por sua vez, a LRF estabelece, no §3º, I, do art. 14, as seguintes condições a serem observadas na instituição ou ampliação de renúncias de receitas tributárias:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (grifo nosso).

25. Dispõe o art. 153 da Constituição Federal:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V. (grifo nosso)

26. Sem dúvida, o legislador optou por excepcionar a exigência de estudos e medidas compensatórias anteriores à concessão de benefício fiscal, no caso dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V, por se tratar de impostos regulatórios, que são marcados pela função precípua de induzir a uma alocação específica de recursos em certas atividades econômicas.

27. No caso ora em análise, trata-se de tributo ad rem, cuja alíquota corresponde a um valor absoluto, enquanto a base de cálculo é expressa em unidades de medida. Portanto, a definição de novos valores fixos ajustou apenas as alíquotas dos tributos, mantendo-se inalterada a base de cálculo, equivalente a um litro de bebida. Ademais, o valor-base utilizado para o cálculo do IPI, de 70% do preço de referência, era estatuído no art. 58-L da Lei 10.833/2003 e esse valor não foi alterado pelos decretos.

28. Portanto, quanto à possibilidade de alteração do IPI pelo Poder Executivo Federal, verifica-se que se limitou à alteração de alíquota, aplicando-se ao caso a exceção prevista no inciso I do § 3º do art. 14 da LRF. Assim, de fato não se aplicam ao caso as exigências previstas no art. 14 da LRF de estimativa do impacto, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita ou medidas de compensação. Tampouco se aplicam as disposições do art. 113 do ADCT nem



da LDO em vigor, uma vez que a reedição do Decreto 7.742/2012 ocorreu previamente à vigência desses normativos.

29. No entanto, o Decreto 7.742/2012 e a Portaria-MF 221/2014 também dispõem sobre a cobrança de PIS/Cofins.

30. Os atos regulamentares mencionados baseavam-se na Lei 10.833/2003, alterada pela Lei 11.727/2008. Tal lei permitia aos fabricantes de bebidas frias a adesão a regime especial, em seu art. 58-J, aplicando-se alíquota sobre o valor-base, incidindo por litro vendido e não sobre o faturamento – regra geral plasmada na Leis Complementares 7/1970 e 70/1991 e nas Leis 10.637/2002 e 10.833/2003. Por sua vez, o valor-base “seria fixado pelo Poder Executivo” (art. 58-L), que poderia “reduzir e restabelecer o percentual [de 70% do preço de referência, tomado como valor-base máximo para incidência de tributos] por classificação fiscal do produto”.

31. A alíquota de incidência de PIS e Cofins foi prevista, pela lei, em 2,5% e 11,9% do valor-base, respectivamente, conforme art. 58-M. No entanto, a lei franqueava a fixação do valor-base, por decreto, em qualquer valor entre 0% e 70% do preço de referência, **de modo que o quantum tributado a título de PIS e Cofins poderia alterar-se abruptamente, ao alvedrio do Poder Executivo**. Com efeito, o Anexo II do Decreto 7.742/2012 prevê aumento escalonado do valor-base de algumas bebidas frias, o que redundaria em aumento da cobrança efetiva de PIS e Cofins.

32. O Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966) excepciona expressamente da necessidade de lei para majoração de tributo a mera correção monetária, ao dispor, em seu art. 97, § 2º, que “não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo”. Essa ressalva ao princípio da legalidade tributária é reconhecida pelos tribunais superiores (vide RE 648.245/MG, RE 838.284/RS).

33. Todavia, a Lei 10.833/2003, que permitia ao Poder Executivo a fixação de PIS e Cofins por litro de bebida vendido, não restringia tal possibilidade à reposição inflacionária. A lei facultava a redução e o restabelecimento, por decreto, do valor-base sobre o qual eram calculados esses tributos, em afronta ao regime jurídico tributário brasileiro.

34. A **legalidade tributária** é o princípio fundante dos demais princípios atinentes ao Direito Tributário, conformando o chamado “Estatuto do Contribuinte” – limitações ao poder de tributar, de extração constitucional. A legalidade tributária, em sentido formal e material, é estabelecida pela Constituição Federal. A respeito, as lições de Sasha Calmon Navarro Coêlho são esclarecedoras. In verbis:

A legalidade da tributação, dizia Pontes de Miranda, significa o povo tributando a si próprio. Traduz-se como o povo autorizando a tributação através dos seus representantes eleitos para fazer leis, ficando o príncipe, o chefe do Poder Executivo – que cobra os tributos –, a depender do Parlamento.

O princípio vige e vale em todo o território nacional, subordinando os legisladores das três ordens de governo da Federação. **Nenhum tributo (gênero), tirantes as exceções expressas, pode ser instituído (criado) ou alterado (majorado ou minorado) sem lei. Há o princípio da legalidade na instituição e na majoração dos tributos, como especialmente dita a Constituição.**

Como é sabido, a Constituição não cria tributos, senão que dá competência às pessoas políticas para instituí-los e alterá-los. Destarte, o princípio da legalidade tem como destinatários os poderes legislativos da União, dos Estados-Membros, incluído o Distrito Federal, e dos Municípios. **Só se tributa e altera tributo por lei. Nullum tributum, nulla poena sine lege.**

Isto posto, pela Constituição vigente, todo e qualquer tributo, em princípio e por princípio, deve ser criado por lei: federal, estadual ou municipal, dependendo do tributo. [...]

Todavia, anote-se, há exceções ao princípio quanto à majoração (ou minoração) de tributos. **Os impostos de importação, exportação, IPI e IOF podem ter suas alíquotas alteradas e, pois, aumentadas, sem prévia lei, por simples ato administrativo (art. 153, § 1º); não bastasse, tal veículo normativo também é hábil para reduzir ou restabelecer as alíquotas da CIDE-Combustíveis (art. 177, § 4º, I, “b”). Em todos esses casos, porém, devem ser atendidas as condições e os limites a serem fixados em lei autorizativa, que, se não existir, obstará a franquia concedida ao Executivo federal. [...]**

Enfim, impende ressaltar que vigora o entendimento segundo o qual a majoração do tributo não se

confunde com a atualização de sua base de cálculo, na medida em que este último agir se destinaria apenas a compensar, em favor dos Fiscos, os efeitos do processo inflacionário. Destarte, ao contrário da elevação do tributo, a correção monetária de sua base de cálculo pode ser feita mediante decreto do Poder Executivo, desde que respeitado o índice oficial como limite máximo da operação. (COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro – 16ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 141) (grifos nossos)

35. O Supremo Tribunal Federal considerou a questão como sendo dotada de repercussão geral, no âmbito do Tema 939, assim ementado: “possibilidade de as alíquotas da contribuição ao PIS e da COFINS serem reduzidas e restabelecidas por regulamento infralegal, nos termos do art. 27, § 2º, da Lei n. 10.865/2004”. O *leading case* é o Recurso Extraordinário 1.043.313/RS, da relatoria do Min. Dias Toffoli. O tema pende de julgamento pelo Pretório Excelso.

36. A Procuradoria-Geral da República (PGR) peticionou no caso em comento, pugnando pela **inconstitucionalidade** da alteração do PIS e Cofins por ato regulamentar do Poder Executivo, ainda que autorizado por lei. Eis a ementa da manifestação da PGR:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 939. POSSIBILIDADE DE AS ALÍQUOTAS DA CONTRIBUIÇÃO AO PIS/PASEP E DA COFINS SEREM REDUZIDAS E RESTABELECIDAS POR REGULAMENTO INFRALEGAL. ART. 27, § 2º, DA LEI 10.865/2004. CONHECIMENTO PARCIAL. PROVIMENTO.

1 – Preliminar de substituição do paradigma, com submissão do recurso substitutivo a novo crivo de admissibilidade: é necessário substituir o processo selecionado como paradigma por tratar da questão versada na repercussão geral sob o prisma infraconstitucional, sem impugnação de todo o complexo normativo que envolve o Tema 939.

2 – As limitações constitucionais ao poder de tributar, que integram o denominado estatuto do contribuinte, são garantias fundamentais do sujeito passivo contra ação fiscal do poder público, as quais se qualificam como interdições ao poder impositivo do Estado na atuação tributária em face do cidadão-contribuinte e das empresas.

3 – O princípio da legalidade tributária, inscrito no art. 150, I e § 6º, da Constituição da República, por constituir direito fundamental do contribuinte, somente pode ser restringido ou mitigado pela própria Constituição, ou por lei (com ou sem reservas), quando o autorizar a Carta Política.

4 – São taxativas as hipóteses constitucionais que excepcionam o princípio da legalidade estrita a fim de permitir alteração de alíquotas definidas em lei (CR, art. 153, § 1º; 155, § 2º, XII, h, e § 4º, IV, c; e 177, § 4º, I, b).

5 – O art. 27, § 2º, da Lei 10.865/2004 violou o princípio da legalidade tributária, constante do art. 150, I, e § 6º, da Constituição da República, ao permitir que o Poder Executivo fixe coeficientes para redução e restabelecimento das alíquotas das contribuições para o PIS/PASEP e para a Cofins incidentes sobre as receitas financeiras auferidas pelas pessoas jurídicas sujeitas ao regime de não cumulatividade das referidas contribuições.

6 – Parecer pelo conhecimento parcial e, na parte conhecida, pelo provimento do recurso extraordinário, com declaração da inconstitucionalidade do art. 27, § 2º, da Lei 10.865/2004 e, por arrastamento, dos Decretos 5.164/2004, 5.442/2005 e 8.426/2015.

7 – Proposta de tese de Repercussão Geral (Tema 939): **É inconstitucional, por violar a legalidade tributária e desconsiderar a taxatividade das hipóteses constitucionais que excepcionam o princípio da legalidade estrita a fim de permitir alteração de alíquotas definidas em lei, a norma legal que, limitando-se a dispor sobre a alíquota máxima da contribuição ao PIS/PASEP e à Cofins, autoriza o Poder Executivo Federal a reduzir e/ou restabelecer as alíquotas das referidas contribuições por regulamento infralegal.** (grifos nossos)

37. Noutras oportunidades, o STF já decidiu pela inconstitucionalidade de leis que autorizavam a alteração, pelo Poder Executivo, de alíquotas de tributos, além daqueles expressamente excepcionados pela Constituição Federal. Assim, por ocasião do julgamento do RE 648.245/MG, foi proferido aresto a considerar inconstitucional a majoração do IPTU sem edição de lei em sentido formal, vedada a atualização, por ato do Executivo, em percentual superior aos índices oficiais – no mesmo sentido, o teor da Súmula 160 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

38. O STJ enfrentou o tema da alteração de PIS e Cofins por decreto, na apreciação do REsp 1.586.950/RS. O Recurso Especial foi impetrado por contribuinte, irredimido diante da



majoração de PIS e Cofins por decreto do Poder Executivo Federal, ainda que não tenha sido extravasado o limite máximo de incidência previsto em lei. Na altura, prevaleceu a posição expressa em voto-vista do Ministro Gurgel de Faria, denegando o pedido recursal – não por acolher a possibilidade de fixação de alíquotas de PIS e Cofins por ato infralegal, mas sim para evitar a usurpação de competência do STF, por tratar-se de matéria constitucional.

39. Verifica-se, portanto, que a fixação do valor-base, por decreto, para fins de incidência da alíquota de PIS/Pasep e Cofins prevista na Lei 10.833/2003 viola o princípio da legalidade tributária e propicia a concessão de renúncia de receita sem observância das condições exigidas pelo art. 14 da LRF. Se nova fixação for realizada nos mesmos moldes, também estão em risco as disposições do art. 113 do ADCT e dos arts. 114 e 116 da LDO 2019.

40. Diante disso, da materialização das relações jurídicas tributárias estabelecidas pelo Decreto 7.742/2012 e pela Portaria-MF 221/2014 e da inexistência de jurisprudência consolidada dos tribunais superiores sobre o tema, a este Tribunal de Contas afigura-se mais adequada a emissão do alerta previsto no art. 59, § 1º, V, da Lei Complementar 101/2000, tornando claro o entendimento sobre a aplicabilidade do princípio da legalidade tributária e das normas que estabelecem condições para a instituição ou ampliação de renúncias de receitas (Lei de Responsabilidade Fiscal, ADCT e LDO) ao PIS/Pasep e à Cofins.

41. O TCU tem atuado em processos nessa área, no tocante à criação de despesas e de renúncias tributárias sem o atendimento às normas de Direito Financeiro, entre as quais a LRF. Por intermédio do Acórdão 1.360/2018-TCU-Plenário, rela. Min. Vital do Rêgo, o TCU decidiu emitir alerta, nos termos do §1º, inciso V, do art. 59 da LRF, por constatar ausência de atendimento aos requisitos previstos no art. 14, inciso II, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 112 da Lei 13.473/2017 (LDO/2018) e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), quando da implementação do Programa Especial de Regularização Tributária das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte optantes pelo Simples Nacional (Pert-SN) e do Programa de Regularização Tributária Rural (PRR).

42. Além disso, representação desta Secretaria de Macroavaliação Governamental é objeto do TC 000.605/2019-0, rel. Min. Bruno Dantas, que trata de possíveis não conformidades na concessão de benefícios tributários decorrentes da Lei 13.799/2019, diante dos requisitos estabelecidos na LRF, na LDO/2019 e, ainda, do previsto no art. 113 do ADCT. Tal processo encontra-se em andamento, assim como consulta formulada pelo titular do então Ministério da Fazenda ao TCU, acerca de procedimentos a serem adotados no caso de medidas legislativas aprovadas sem a observância de normas de Direito Financeiro, a exemplo de disposições do ADCT, da LRF e da LDO (TC 039.853/2018-7, rel. min. Raimundo Carreiro).

43. Dessa forma, submetem-se os presentes autos à consideração superior, propondo-se a emissão de alerta, ao Poder Executivo Federal, de que (i) a fixação da alíquota e a definição da base de cálculo, dos tributos de sua competência, inclusive PIS/Pasep e Cofins, só podem ser feitas por intermédio de lei em sentido formal, a teor do art. 150, I, da Constituição Federal, ressalvados os tributos excepcionados expressamente no texto constitucional, bem como a mera atualização do valor monetário da base de cálculo.; (ii) a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, inclusive no que diz respeito à cobrança de PIS/Pasep e Cofins, deve obedecer aos requisitos impostos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvadas as hipóteses do art. 14, §3º, do referido diploma legal, pelo art. 113 do ADCT e pela LDO em vigor.

CONCLUSÃO

44. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades à renúncia fiscal decorrente da republicação do Decreto 7.742/2012 e revogação da Portaria 221/2014, do então Ministério da Fazenda, assim como eventual prejuízo financeiro aos cofres públicos dela decorrentes. A matéria de fundo encontra-se em investigação, pela Procuradoria da República no Distrito Federal (itens 8 a 14).

45. A representação é motivada pela análise de possível irregularidade orçamentário-



financeira associada à via unilateral eleita pelo Poder Executivo para manejar a tributação de IPI, PIS/Pasep e Cofins sobre bebidas frias (itens 15 a 16).

46. A análise do Decreto 7.742/2012 e da Portaria 221/2014, e respectiva republicação e revogação, não revela, do ponto de vista do Direito Financeiro, irregularidades sob a perspectiva da exação do IPI (itens 22 a 28). No entanto, quanto ao PIS/Pasep e à Cofins, verifica-se que foi fixada alíquota, por ato infralegal do Poder Executivo, em afronta ao princípio da legalidade tributária (itens 29 a 33).

47. A análise empreendida nesta instrução revelou não haver amparo jurídico para que o Poder Executivo fixe alíquotas ou especifique base de cálculo por ato próprio para manejo dos referidos tributos. Ademais, a concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária, inclusive quanto a esses dois tributos, deve observar os requisitos impostos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim pelo art. 113 do ADCT e pela LDO em vigor (itens 34 a 39).

48. Propõe-se, diante disso e com fulcro no art. 59, § 1º, V, a emissão de alerta ao Poder Executivo Federal, tornando claro o entendimento desta Corte de Contas sobre a aplicabilidade do princípio da legalidade tributária, bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal e demais normativos de caráter geral que impõem condicionantes à concessão ou ampliação de renúncias de receitas, ao PIS/Pasep e à Cofins (itens 40 a 44).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) alertar o Poder Executivo Federal de que:

b.1) a fixação da alíquota e a definição da base de cálculo, dos tributos de sua competência, inclusive PIS/Pasep e Cofins, só podem ser feitas por intermédio de lei em sentido formal, a teor do art. 150, I, da Constituição Federal, ressalvados os tributos excepcionados expressamente no texto constitucional, bem como a mera atualização do valor monetário da base de cálculo;

b.2) a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas, inclusive no que diz respeito à cobrança de PIS/Pasep e Cofins, deve obedecer aos requisitos impostos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvadas as hipóteses do art. 14, §3º, do referido diploma legal, bem como pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor (em 2019, aplicam-se os arts. 114 e 116 da Lei 13.707/2018);

c) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao representante, à Procuradoria da República no Distrito Federal, ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República;

e) arquivar o presente processo.

O Ministério Público junto ao TCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, exarou parecer com os seguintes termos (peça 21):

Trata-se de Representação em face do então Ministério da Fazenda com vistas a apurar possíveis irregularidades relacionadas à renúncia fiscal decorrente da republicação do Decreto n.º 7.742/2012 e da revogação da Portaria n.º 221/2014, do referido órgão, bem como eventual prejuízo financeiro aos cofres públicos em consequência da aludida renúncia.

2. A Representação foi encaminhada ao TCU pelo Procurador da República João Gabriel Moraes de Queiroz, do 1.º Ofício de Combate à Corrupção da Procuradoria da República no Distrito Federal, tendo por objeto os fatos narrados no Procedimento Investigatório Criminal n.º 1.16.000.001640/2015-14 (peça 1).

3. Preliminarmente, a Semag (peça 2) propôs realizar diligência ao Ministério da Fazenda para que o órgão encaminhasse informações e documentos relacionados ao objeto da presente



Representação. Foi elaborado então o Ofício n.º 0206/2018-TCU/Semag (peça 5), de 18/10/2018, tendo o Tribunal recebido como respostas da Secretaria da Receita Federal do Brasil o Ofício n.º 1.088/2018-RFB/Gabinete (peça 9) e a Nota CETAD/COEST n.º 075/2014 (peça 12). Por meio do Ofício n.º 0207/2018-TCU/Semag (peça 6), de mesma data, o Tribunal também solicitou ao Senhor Procurador João Gabriel Moraes de Queiroz a disponibilização de cópia de todos os documentos do procedimento investigatório criminal, utilizado como base para a formulação da Representação. A resposta consta da peça 11 e de item não digitalizável remetido pela Procuradoria da República no Distrito Federal.

4. A instrução que examina a admissibilidade e o mérito da Representação, elaborada pela Semag após as diligências, encontra-se à peça 17, e contou com a concordância dos dirigentes daquela Unidade Técnica (peças 18 e 19). Diante da relevância da matéria em apreço, o eminente Relator, Ministro Raimundo Carreiro, por meio do Despacho à peça 20, determinou que os autos fossem encaminhados a este Ministério Público de Contas para pronunciamento, com fundamento no art. 62, inciso III, do RI/TCU.

5. Inicialmente, registre-se que a Semag entendeu que a Representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes do art. 235 do RI/TCU, uma vez que a matéria se enquadra na competência do Tribunal, refere-se a responsável sujeito a sua jurisdição, encontra-se redigida em linguagem clara e objetiva, contém nome legível, qualificação e endereço do representante, encontra-se acompanhada do indício da irregularidade ou ilegalidade e o representante possui legitimidade, nos termos do art. 237, inciso I, do RI/TCU. Concorde-se integralmente com a Semag quanto à admissibilidade da presente Representação.

6. Conforme apurado no procedimento investigatório criminal informado pelo representante, haveria supostas irregularidades na publicação e republicação do Decreto n.º 7.742/2012 e na revogação da Portaria n.º 221/2014, do Ministério da Fazenda. Enquanto o Decreto n.º 7.742/2012 regulamentou novas alíquotas tributárias, alterando a tabela de incidência, para o setor de bebidas, do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, a Portaria n.º 221/2014 cuidou de atualizar os preços de referência e os tributos ad rem incidentes sobre bebidas frias, inclusive refrigerantes. Os preços de referência são adotados como base de cálculo do IPI, da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

7. Conforme informado na Representação, o Decreto n.º 7.742/2012, publicado originalmente em 30/5/2012 (peça 13), foi republicado em 4/6/2012, com texto alterado (peça 14). Quanto ao impacto deste decreto, conforme consta da Exposição de Motivos que fundamentou a publicação de sua primeira versão, as altas alíquotas de tributos incidentes sobre o concentrado de refrigerantes geravam um elevado crédito presumido de IPI, em benefício dos fabricantes de refrigerantes, que adotam o concentrado como insumo.

8. O decreto trazia, em seu texto original, disposições para reduzir escalonadamente a incidência média de tributos sobre concentrados de refrigerantes, de 27% para 10% (Anexo III), e de 40% para 10% (Anexo IV). Na republicação do Decreto, a tributação de concentrados de refrigerantes cairia a 20%, e não mais a 10%, o que levantou suspeitas de que as alterações supostamente decorreriam da influência de interesses econômicos no processo decisório do então Ministério da Fazenda (maior crédito tributário a compensar pelas fabricantes, que utilizam os concentrados como insumo).

9. Na peça 1, o representante menciona que, de acordo com a Associação dos Fabricantes de Refrigerantes do Brasil, entidade que representou à Procuradoria da República no Distrito Federal sobre o suposto favorecimento, as alterações de última hora no decreto foram feitas fora das mesas de negociações, sinalizando provável lobby, para influenciar o processo decisório do poder público em prol de determinados interesses individuais privados, para atender única e exclusivamente às vontades de grandes corporações.

10. Já a Portaria n.º 221/2014, editada em 29/4/2014 (peça 15), foi revogada pela Portaria n.º 238/2014, de 29/5/2014 (peça 15, p. 8), fato que, de acordo com a Representação, teria causado



prejuízo aos cofres públicos, impedindo o Poder Público de arrecadar cerca de R\$ 2.633.910.324,00 em tributos, como resultado de lobby do setor de refrigerantes. Cabe ressaltar que, na prática, a atualização dos preços de referência e dos tributos que havia sido aprovada pela Portaria n.º 221/2014 resultou em novo percentual efetivo de tributação sobre o preço de venda dos produtos, superior ao vigente até sua edição.

11. Para apurar as razões que levaram o Poder Executivo Federal tanto a republicar o Decreto n.º 7.742/2012, quanto a revogar a Portaria n.º 221/2014, foi que a Procuradoria da República no Distrito Federal instaurou o procedimento investigatório criminal, ou seja, para avaliar se ocorreu suposto favorecimento de interesses individuais nos atos normativos questionados, bem como eventual conduta dolosa de agentes públicos envolvidos. Não obstante o procedimento por ela conduzido, a Procuradoria da República representou ao Tribunal objetivando provocar a jurisdição da Corte de Contas para aferir a legalidade dos atos que alteraram as alíquotas dos tributos à luz das normas de Direito Financeiro, o que pode caracterizar renúncia fiscal. Como observou a Semag, a questão se insere na esfera de competências constitucionais e legais do TCU.

12. Como esclarece a instrução à peça 17, a incidência de IPI, PIS e Cofins sobre bebidas frias se dava, à época daquelas normas, pela modalidade *ad rem*, que prevê o imposto como um percentual de um preço de referência, calculado com base em preços de mercado, regularmente pesquisados e atualizados por atos do Poder Executivo. Assim, o imposto constitui um valor monetário fixo, no caso sob consideração, um valor estipulado por litro de bebida. Nesse sentido, flutuações nos preços de mercado acabam por alterar o percentual efetivo de tributação, ou seja, se o preço de mercado aumenta, o percentual do tributo que efetivamente incide acaba se reduzindo, porém, se o preço de mercado diminui, o percentual de tributação aumenta, uma vez que o preço de referência é previamente fixado. Ressalte-se que a Lei n.º 10.833/2003 previa a opção de regime especial de tributação para as indústrias e importadores de bebidas, pelo qual recolheriam valor estipulado por litro de bebida.

13. Contextualizados os principais elementos da Representação, passa-se à síntese do exame empreendido pela Semag à peça 17. A Unidade Técnica analisou a legalidade das normas impugnadas de forma segregada, primeiro em relação ao IPI, depois em relação ao PIS e à Cofins. Apenas no segundo caso, do ponto de vista do Direito Financeiro, concluiu-se pela ocorrência de irregularidades.

14. Inicialmente, a Semag lembrou que a Constituição Federal, em seu art. 153, § 1.º, estabelece que é facultado ao Poder Executivo alterar as alíquotas de quatro impostos, quais sejam, impostos sobre importação, exportação, produtos industrializados e operações financeiras, dada a natureza extrafiscal desses tributos. Trata-se de uma exceção à regra do art. 150, inciso I (vedação de exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça). Nos termos da Constituição, o Poder Executivo estaria autorizado a alterar apenas as alíquotas desses impostos, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, sem a possibilidade de modificar os demais elementos da exação (fato gerador, contribuintes e base de cálculo), mediante a edição de decretos.

15. As normas questionadas nesta Representação, Decreto n.º 7.742/2012 e Portaria n.º 221/2014, consistiram em atos do Poder Executivo que alteraram, respectivamente, alíquotas e preços de referência de produtos ligados à indústria de bebidas (concentrados de refrigerantes e os próprios refrigerantes), o que teve influência no valor da tributação. Ao republicar o decreto e revogar a portaria, ocorreram modificações que redundaram em benefícios de natureza tributária, o que afetou os cofres públicos.

16. A Semag recordou que as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (arts. 114 e 116 da LDO/2019) e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 113) devem ser aplicadas a todos os tributos. Especificamente em relação à LRF, deve ser cumprido o seu art. 14, que trata da necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, de demonstração de que a renúncia foi considerada na receita orçamentária e de medidas de

compensação, quando da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

17. No entanto, afirmou a Semag que, no caso do IPI, pela leitura do art. 14, § 3.º, inciso I, da LRF e do art. 153, § 1.º, da Constituição Federal, a exigência de estudos e medidas compensatórias anteriores à concessão de benefício fiscal deve ser excepcionada, uma vez tratar-se de impostos regulatórios, direcionados a uma alocação específica de recursos em certas atividades econômicas. Como lembrou a Semag, a base de cálculo do IPI para a indústria de refrigerantes é expressa em unidade de medida (litro), e o tributo corresponde a um valor absoluto (ad rem). Desse modo, a definição de novos parâmetros pelas normas (percentuais de incidência ou preços de referência) representou alterações das alíquotas de IPI, sem que se modificasse sua base de cálculo. Portanto, concluiu a Semag que, quanto às mudanças de IPI pelo Poder Executivo Federal tratadas nestes autos, limitaram-se elas à alteração de alíquota, de modo que se aplicaria ao caso a exceção prevista no art. 14, § 3.º, inciso I, da LRF. Consequentemente, em relação ao IPI, não há necessidade de se estimar o impacto orçamentário-financeiro, demonstrar que a renúncia foi considerada na receita orçamentária ou adotar medidas de compensação.

18. Situação diversa, no entanto, é a do PIS e da Cofins, também dispostos nas normas impugnadas. A Semag mencionou que o art. 58-M da Lei n.º 10.833/2003, alterado pela Lei n.º 11.727/2008, previa a incidência de PIS e Cofins, respectivamente, nos percentuais de 2,5% e 11,9% do valor-base, no regime especial de tributação de bebidas frias. A lei franqueava, por outro lado, que o valor-base fosse fixado por meio de decreto, com variação entre 0% e 70% do preço de referência. Assim, os valores do PIS e da Cofins poderiam ser alterados, de modo abrupto, por ato do Poder Executivo.

19. No entendimento da Semag, a faculdade oferecida pela Lei n.º 10.833/2003 para que o Poder Executivo reduza e restabeleça, por ato normativo, o valor-base sobre o qual são calculados o PIS e a Cofins, representa afronta ao regime jurídico tributário brasileiro, especificamente o princípio da legalidade tributária. Como recordou a Unidade Técnica, o art. 97, § 2.º, do Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172/1966) estabelece que apenas a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo não constitui majoração de tributo, o que não corresponde à situação das normas desta representação e do permissivo da Lei n.º 10.833/2003.

20. A Semag mencionou que essa questão está para ser decidida, em regime de repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal. Trata-se do Tema 939 (possibilidade de as alíquotas da contribuição ao PIS e da COFINS serem reduzidas e restabelecidas por regulamento infralegal, nos termos do art. 27, § 2.º, da Lei n.º 10.865/2004). Como demonstrou a Semag, a Procuradoria-Geral da República já se manifestou, no caso em apreço no STF, pela inconstitucionalidade da alteração do PIS e da Cofins por ato regulamentar do Poder Executivo, ainda que autorizado por lei.

21. A conclusão da Semag, portanto, em relação ao PIS e à Cofins, ao contrário do IPI, é no sentido de que a fixação do valor-base, pelo Poder Executivo, para fins de incidência de alíquotas, nos termos do autorizado pela Lei n.º 10.833/2003, viola o princípio da legalidade tributária e propicia a concessão de renúncia de receita sem observância das condições exigidas pelo art. 14 da LRF. Ademais, se nova fixação for realizada, acarretará o descumprimento das disposições do art. 113 do ADCT e dos arts. 114 e 116 da LDO/2019.

22. O encaminhamento alvitrado pela Semag, em face das diferentes conclusões a que a Unidade Técnica chegou para os casos do IPI e do PIS e da Cofins, considerando a materialização das relações jurídicas tributárias estabelecidas pelo Decreto n.º 7.742/2012 e pela Portaria n.º 221/2014, e a inexistência de jurisprudência consolidada dos tribunais superiores sobre o tema, é que se emitam dois alertas ao Poder Executivo Federal, nos termos do art. 59, § 1.º, inciso V, da Lei Complementar n.º 101/2000. O primeiro, de que “a fixação da alíquota e a definição da base de cálculo, dos tributos de sua competência, inclusive PIS/Pasep e Cofins, só podem ser feitas por intermédio de lei em sentido formal, a teor do art. 150, inciso I, da Constituição Federal, ressalvados os tributos excepcionados expressamente no texto constitucional, bem como a mera atualização do

valor monetário da base de cálculo”. O segundo, de que “a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas, inclusive no que diz respeito à cobrança de PIS/Pasep e Cofins, deve obedecer aos requisitos impostos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvadas as hipóteses do art. 14, § 3.º, do referido diploma legal, bem como pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor (em 2019, aplicam-se os arts. 114 e 116 da Lei n.º 13.707/2018)”.

23. Resumido o teor da instrução técnica elaborada à peça 17, passa-se à análise do mérito. Em essência, a Semag enfrentou os principais pontos trazidos ao conhecimento do Tribunal pelo representante. Tanto o Decreto n.º 7.742/2012 quanto a Portaria n.º 221/2014 constituíram instrumentos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que visaram alterar, seja direta ou indiretamente (via novos preços de referência), as alíquotas efetivas de IPI, PIS e Cofins incidentes sobre os produtos objeto da representação (concentrados de refrigerantes e os próprios refrigerantes). A republicação do decreto e a revogação da portaria, independentemente dos motivos que levaram as autoridades a editarem tais atos, fato que se encontra em apuração no procedimento instaurado pela Procuradoria da República no Distrito Federal, representaram espécies de renúncias fiscais, atraindo a necessidade de serem observadas as normas de Direito Financeiro aplicáveis.

24. A Semag, justificadamente, diferenciou os efeitos do decreto e da portaria para o IPI e para o PIS e a Cofins, tendo em vista que a Constituição Federal faculta ao Poder Executivo alterar apenas as alíquotas do imposto sobre produtos industrializados (art. 153, § 1.º), não havendo autorização expressa para que o faça em relação aos outros dois tributos. Dessa forma, o princípio da legalidade tributária, uma das mais importantes limitações constitucionais ao poder de tributar, seria violado pela edição de normas que alterem as alíquotas efetivas do PIS e da Cofins sobre bebidas frias, uma vez que se submetem à reserva de lei formal. Essa, porém, é uma matéria típica de Direito Tributário. Cabe ao Tribunal se pronunciar, prioritariamente, sobre a aplicação das normas de Direito Financeiro.

25. Nesse âmbito, encontram-se as renúncias de receitas. Quanto às regras relacionadas a elas, o art. 14, § 3.º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, de forma bastante clara, que suas exigências não se aplicam às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1.º, o que inclui o IPI e exclui o PIS e a Cofins. Portanto, na linha do defendido pela Semag, o IPI seria uma das exceções à regra aplicável à generalidade dos tributos, de que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a uma das seguintes condições, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou estar acompanhada das medidas de compensação da LRF.

26. À época da instrução da Semag (maio/2019), o Tribunal ainda não havia julgado dois processos relevantes que abordaram o tema das renúncias tributárias e da interpretação, quanto a elas, das normas orçamentárias e financeiras. No parágrafo 42 da peça 17, a Unidade Técnica alertou que esses processos estavam em andamento. O primeiro processo trata da Consulta formulada ao Tribunal pelo titular do então Ministério da Fazenda, acerca de procedimentos a serem adotados no caso de medidas legislativas aprovadas sem a observância de normas de Direito Financeiro, a exemplo de disposições do ADCT, da LRF e da LDO (TC 039.853/2018-7, Relator Ministro Raimundo Carreiro), enquanto o segundo processo trata da Representação, da própria Semag, sobre possíveis não conformidades na concessão de benefícios tributários decorrentes da Lei n.º 13.799/2019, diante dos requisitos estabelecidos na LRF, na LDO/2019 e no art. 113 do ADCT (TC 000.605/2019-0, Relator Ministro Bruno Dantas).

27. Considerando que a referida Consulta foi julgada por meio do Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário, mostra-se conveniente que se analise o impacto dessa importante decisão sobre o caso tratado nesta Representação, o que não pôde ser realizado pela Semag, vez que sua manifestação nos



autos foi prévia a essa deliberação. A Representação do TC 000.605/2019-0 foi julgada por meio do Acórdão n.º 62/2020-TCU-Plenário, ainda em sede de referendo de cautelar.

28. A Consulta formulada no âmbito do TC 039.853/2018-7 pretendia que o Tribunal respondesse quais procedimentos o gestor público deveria adotar nas situações em que medidas legislativas fossem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, composta por normas da Constituição Federal, LRF e LDO.

29. No Voto condutor do Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário, acolhido pelo Plenário, o Relator, Ministro Raimundo Carreiro, enfrentou a questão com propriedade técnica e rigor jurídico, tendo sido assertivo na defesa de que as medidas legislativas aprovadas só poderão ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na legislação, quais sejam, contarem com a devida adequação orçamentária e financeira, e observarem o que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor.

30. O principal fundamento da resposta à Consulta, conforme se infere do Voto do Relator, foi a tese de que medidas legislativas aprovadas sem observarem as demais normas previstas na ordem jurídica (constitucional e legal) são inexecutáveis, porquanto embora sejam normas que, após a sua promulgação, entram nos planos da existência e da validade, não entram no plano da eficácia, justamente por não atenderem às normas de Direito Financeiro aplicáveis, no caso, o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e a respectiva LDO. A resposta à Consulta se aplica, em princípio, a qualquer lei que crie despesas nos termos preconizados nos arts. 15 a 17 da LRF, constituindo prejulgamento da tese, nos termos do art. 1.º, § 2.º, da Lei n.º 8.443/1992.

31. A Consulta abordou, genericamente, o procedimento a ser adotado pelos gestores públicos em relação ao modo de cumprimento de medidas do Poder Legislativo aprovadas sem observância às normas orçamentárias e financeiras, e assim garantir a necessária segurança jurídica aos atos executivos que vierem a ser praticados com base nessa legislação. A questão que se coloca em relação à presente Representação é saber se o mesmo entendimento da Consulta pode ser ampliado para o caso de atos normativos expedidos pelo Poder Executivo, que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza tributária (renúncia de receita), como foram os casos do Decreto n.º 7.742/2012 e da Portaria n.º 221/2014.

32. Entende-se que a resposta à questão formulada deve ser positiva. O art. 113 do ADCT, que foi incluído pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, estatui que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. O exemplo imediato que vem à mente de aplicação do art. 113 do ADCT é o dos projetos de lei cujas propostas são elaboradas desacompanhadas das estimativas de impacto orçamentário e financeiro. Nessa situação, se um projeto desses for convertido em lei, fica patente que a norma aprovada não poderá ser aplicada, ou, nos termos da Consulta, ficará desprovida de eficácia, até que satisfeitos os requisitos da legislação orçamentária e financeira vigente, incluindo o próprio art. 113 do ADCT.

33. Porém, a republicação do decreto e a revogação da portaria questionados nesta representação caracterizaram renúncias de receitas provenientes não de atos do Poder Legislativo, mas de atos normativos editados pelo Poder Executivo. Na estrita dimensão das normas de Direito Financeiro, parece razoável supor que qualquer alteração de despesa obrigatória ou renúncia de receita, independentemente do Poder de onde se origina o ato, exige a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, bem como a observância das normas da LRF. Afinal, as normas desse ramo do Direito visam proteger e condicionar a atividade financeira do Estado com um todo, e não a de um Poder específico. Desse modo, compreende-se que a regra do art. 113 do ADCT também se aplica às proposições normativas oriundas do Executivo Federal.

34. O quadro fica mais bem delineado ao se avaliar as normas da LRF, diploma que regulamenta o texto constitucional na matéria apreciada. O caput do art. 14 menciona genericamente

as regras a serem observadas para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, não delimitando sua aplicação a nenhum Poder. O § 1.º do mesmo artigo define, entre as várias espécies de renúncias, a alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, o que permite abarcar as alterações de alíquotas promovidas pelo Poder Executivo. E o § 3.º, inciso I, afirma que o disposto no art. 14 não se aplica às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1.º, impostos cuja alteração de alíquotas é facultada ao Poder Executivo. O que se extrai do art. 14 da LRF, em síntese, é que os seus comandos, incluindo a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, não se restringem aos atos do Poder Legislativo, incidindo também sobre os atos do Poder Executivo, salvo as exceções previstas.

35. A partir dos argumentos acima, e considerando o objeto desta Representação, conclui-se que a Consulta respondida no Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário pode ter seu alcance estendido aos atos normativos do Executivo aprovados sem a devida adequação orçamentária e financeira, e que não observem o que determina a legislação vigente, nos moldes do que decidido para as medidas legislativas tratadas no bojo da Consulta. No caso, o ato aprovado pelo Executivo deve ser considerado existente e válido, porém será ineficaz até que os requisitos previstos na legislação sejam satisfeitos.

36. A considerar esse entendimento, encontra-se apropriado o segundo alerta da proposta de encaminhamento da Semag, no seu aspecto meritório (parágrafo 49, item b.2, da peça 17). Entretanto, considerando que sobreveio o Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário de julgamento da Consulta, sugere-se que a redação do alerta seja alterada, para que conste que os efeitos das conclusões da referida Consulta alcançam também os atos normativos editados pelo Poder Executivo.

37. Assim sendo, propõe-se que o Poder Executivo seja alertado de que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas, por ato normativo do Poder Executivo, deve obedecer os requisitos previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvadas as hipóteses do art. 14, § 3.º, inciso I, do referido diploma, bem como o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, aplicando-se, no que não for incompatível, as conclusões a que o Tribunal chegou na Consulta julgada por meio do Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário.

38. Importante notar que a determinação do item 9.1 do Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário faz menção aos arts. 15, 16 e 17 da LRF como parte da legislação vigente a ser observada. A representação ora em análise tratou de atos ou medidas que instituíram renúncias de receitas, cuja norma de regência é o art. 14 da LRF. Verifica-se, no entanto, que as conclusões gerais da Consulta não distinguem se a situação for de geração de despesa obrigatória ou de renúncia de receita, uma vez que ambos exigem a devida adequação orçamentária e financeira, nos termos do art. 113 do ADCT. Apenas as normas fixadas na LRF é que são distintas para um e outro caso (arts. 15 a 17 para geração de despesa, e art. 14 para renúncia de receita).

39. Em sua análise técnica, a Semag alude ao descumprimento, pelo decreto e pela portaria impugnados, da legislação tributária, especialmente o princípio da legalidade tributária previsto no art. 150, inciso I, da Constituição Federal, ressalvadas as exceções previstas no próprio texto constitucional (art. 153, § 1.º), além de violação ao CTN. Tais apontamentos levaram a Unidade Técnica a propor como encaminhamento alertar o Poder Executivo de que a fixação da alíquota e definição da base de cálculo, dos tributos de sua competência, só podem ser feitas por intermédio de lei em sentido formal, a teor do art. 150, inciso I, da Constituição Federal, ressalvados os tributos excepcionados expressamente no texto constitucional, bem como a mera atualização do valor monetário da base de cálculo (parágrafo 49, item b.1, da peça 17).

40. Com as devidas vênias à Unidade Instrutiva, entende-se que essa espécie de alerta refoge à competência do Tribunal. Como a instrução mencionou, a questão da possibilidade de norma infralegal reduzir ou restabelecer alíquotas do PIS e da Cofins encontra-se em apreciação no âmbito

do Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral (Tema 939). A matéria, portanto, envolve interpretação constitucional, sendo competência originária da Suprema Corte manifestar-se conclusivamente sobre ela. Embora não citado pela Semag, também está em curso no STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.277/DF, proposta pela Procuradoria-Geral da República, que contesta dispositivos da Lei n.º 9.718/1998 que autorizam o Poder Executivo a fixar e alterar coeficientes para redução das alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta auferida na venda de álcool, inclusive para fins carburantes. Os dispositivos também permitem a alteração das alíquotas incidentes sobre os regimes especiais de cobrança da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

41. São matérias que, uma vez decididas pelo STF, terão caráter vinculante, obrigando juízes e tribunais a observá-las, bem como toda a Administração Pública. O alerta no sentido proposto pela Semag poderia ser entendido como uma indevida atuação do TCU, guardando correspondência com o controle abstrato de constitucionalidade, de competência exclusiva do STF. Conforme estatuído na Súmula n.º 347 do STF, o TCU somente pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público em casos concretos, no exercício de suas atribuições (controle incidental e difuso).

42. Definir se há necessidade de lei em sentido formal para se alterar alíquotas de tributos de competência da União, incluindo o PIS e a Cofins, é tema que se insere no campo do Direito Tributário. Embora a discussão seja útil para fins de argumentação, e a Semag demonstrou isso em sua instrução, o objeto da presente Representação se circunscreve à interpretação e aplicação das normas de Direito Financeiro. Dentro desse limite, a questão foi bem explorada no processo, sendo suficiente o alerta único que está sendo proposto.

43. Ademais, não se pode olvidar que a criação de normas (decretos e portarias) pelo Poder Executivo é realizada mediante autorização dada pelo Poder Legislativo. É o caso, como foi visto, do art. 58-M da Lei n.º 10.833/2003, que franqueava que o valor-base para a incidência do PIS e da Cofins fosse fixado por meio de decreto do Poder Executivo, com variação entre 0% e 70% do preço de referência. Em situações como essa e outras assemelhadas, é função precípua do STF avaliar se leis que autorizam decretos do Executivo a criarem normas tributárias violam ou não o texto constitucional.

44. Mencione-se, ainda, que o Acórdão n.º 62/2020-TCU-Plenário, relativo à Representação da Semag sobre possíveis não conformidades na concessão de benefícios tributários decorrentes da Lei n.º 13.799/2019 (TC 000.605/2019-0, Relator Ministro Bruno Dantas), fez expressa referência às teses debatidas no Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário, relativo à Consulta formulada pelo Ministério da Fazenda, aplicando-o ao caso analisado, o que demonstra que o Tribunal vem consolidando sua jurisprudência quanto ao tema das renúncias de receitas instituídas sem observância da legislação pertinente.

45. Por fim, insta observar que o Decreto n.º 7.742/2012 e a Portaria n.º 221/2014, e suas respectivas republicação e revogação, já exauriram seus efeitos, não sendo apropriado que o Tribunal busque responsabilizar os gestores que praticaram aqueles atos, sobretudo em matéria de Direito Financeiro que, à época dos fatos, ainda era controvertida e de duvidosa interpretação. Nesse sentido, cabe lembrar o que dispõe o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que determina que se considere as circunstâncias práticas e as reais dificuldades do gestor em decisões que envolvem validade de ato ou interpretação de normas sobre gestão pública. O alerta proposto deve alcançar, desse modo, apenas os futuros atos normativos do Poder Executivo, considerando que só recentemente o entendimento do Tribunal se consolidou sobre o tema.

46. Diante do exposto, divergindo parcialmente da proposta de encaminhamento da Semag à peça 17, esta representante do Ministério Público de Contas, em atendimento ao Despacho da peça 20 da lavra do eminente Relator, Ministro Raimundo Carreiro, opina para que, nos termos do art. 59, § 1.º, inciso V, da Lei Complementar n.º 101/2000, o Poder Executivo Federal seja alertado de que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas, por ato normativo do Poder Executivo, deve obedecer os requisitos previstos no



art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvadas as hipóteses do art. 14, § 3.º, inciso I, do referido diploma, bem como o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, aplicando-se, no que não for incompatível, a resposta do Tribunal de Contas da União na Consulta julgada por meio do Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de representação formulada pelo Procurador da República no Distrito Federal João Gabriel Moraes de Queiroz acerca de possíveis irregularidades relacionadas à renúncia fiscal decorrente da republicação do Decreto 7.742/2012 e revogação da Portaria 221/2014, do então Ministério da Fazenda, assim como eventual prejuízo financeiro aos cofres públicos dela decorrentes, sob a alegação de que o referido decreto, ao ter alterado as alíquotas incidentes sobre os concentrados para refrigerantes, não teria observado as condições estabelecidas para instituição ou ampliação de renúncias de receitas tributárias, em especial a estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

O referido Decreto 7.742/2012 é relativo à alteração da tabela de incidência, sobre a fabricação de bebidas frias, do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

Conforme a Exposição de Motivos 92/2012 (peça 16), que fundamentou a publicação original do decreto, as altas alíquotas de tributos incidentes sobre o concentrado de refrigerantes geravam um elevado crédito presumido de IPI, em benefício dos fabricantes de refrigerantes, que adotam o concentrado como insumo. Diante disso, o decreto trazia, em seu texto original, disposições para reduzir escalonadamente a incidência média de tributos sobre concentrados de refrigerantes, de 27% para 10% (Anexo III) e de 40% para 10% (Anexo IV).

O decreto havia sido publicado originalmente em 30/5/2012 (peça 13) e foi republicado, em 4/6/2012, com texto alterado (peça 14). Pela nova redação, a tributação de concentrados de refrigerantes cairia a 20%, e não mais a 10%. Segundo relato que deu origem ao procedimento investigatório, as alterações supostamente decorreriam da influência de interesses econômicos no processo decisório do então Ministério da Fazenda.

Isso porque, com a maior tributação sobre a venda de concentrados, as fabricantes, que utilizam esses concentrados como insumo em seu processo produtivo, teriam mais crédito tributário a compensar. Particularmente as grandes fabricantes teriam se beneficiado, por comprarem maior quantidade de insumos, e fazerem jus, assim, a mais crédito presumido de IPI para compensação. Os cofres públicos seriam especialmente afetados pela compra de concentrados produzidos na Zona Franca de Manaus, em que não há recolhimento de tributos, mas são gerados vultosos créditos tributários para as grandes empresas produtoras de refrigerantes.

Questiona-se também nesta representação a revogação da Portaria 221/2014 do Ministério da Fazenda. A portaria foi editada em 29/4/2014, com atualização dos preços de referência e dos tributos *ad rem*, resultando em novo percentual de tributação sobre o preço de venda, superior àquele até então vigente (peça 15).

A Portaria 221/2014 foi revogada por força da Portaria 238, de 29/5/2014. Tal revogação teria causado prejuízos aos cofres públicos, segundo a representação, e seria motivada pelo *lobby* das grandes corporações do setor de refrigerantes. Posteriormente, a Portaria 429, de 30/09/2014, alterou as alíquotas de IPI, PIS e Cofins sobre bebidas frias, inclusive refrigerantes, e, em 2015, a Lei 13.097 alterou completamente a sistemática de cobrança (peça 15, p. 8).

Com base nas alegações, a Procuradoria da República no Distrito Federal instaurou o Procedimento Investigatório Criminal n. 1.16.000.001640/2015-14, para apurar as razões que levaram o Poder Executivo Federal a republicar o Decreto 7.742/2012 e a revogar a Portaria-MF 221/2014.



Segundo o representante, no âmbito das investigações do Ministério Público Federal conduzidas no bojo de Procedimento Investigatório Criminal, ainda não foi possível determinar a ocorrência de suposto favorecimento de interesses individuais privados por meio da republicação do Decreto nº 7.742/2012 e revogação da Portaria nº 221/2014, do Ministério da Fazenda, mediante eventual conduta dolosa dos agentes públicos envolvidos.

No entanto, *“a renúncia de receita sem a existência de estudos e documentos técnicos que tenham abordado os impactos na arrecadação de tributos, cuja fiscalização se insere entre as competências dessa corte de contas, nos termos do art. 70 da Constituição Federal, disciplinada no art. 1º, § 1º da Lei 8.443/1992, segundo o qual o TCU decidirá sobre a legalidade, legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas”*. (peça 1, p. 7)

Após o exame da matéria, a Semag concluiu que o Decreto 7.742/2012 e a Portaria 221/2014, e respectiva republicação e revogação, não revelam, do ponto de vista do Direito Financeiro, irregularidades sob a perspectiva da exação do IPI. No entanto, quanto ao PIS/Pasep e à Cofins, entendeu a secretaria que houve ofensa ao princípio da legalidade em virtude da fixação da alíquota, por ato infralegal do Poder Executivo.

Para a Semag, não há amparo jurídico para que o Poder Executivo fixe alíquotas ou especifique base de cálculo por ato próprio para manejo do PIS/Pasep e da Cofins. Ademais, a concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária, inclusive quanto a esses dois tributos, deve observar os requisitos impostos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim pelo art. 113 do ADCT e pela LDO em vigor.

Por essa razão, a Semag formulou a seguinte proposta de encaminhamento:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) alertar o Poder Executivo Federal de que:

b.1) a fixação da alíquota e a definição da base de cálculo, dos tributos de sua competência, inclusive PIS/Pasep e Cofins, só podem ser feitas por intermédio de lei em sentido formal, a teor do art. 150, I, da Constituição Federal, ressalvados os tributos excepcionados expressamente no texto constitucional, bem como a mera atualização do valor monetário da base de cálculo;

b.2) a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas, inclusive no que diz respeito à cobrança de PIS/Pasep e Cofins, deve obedecer aos requisitos impostos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvadas as hipóteses do art. 14, §3º, do referido diploma legal, bem como pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor (em 2019, aplicam-se os arts. 114 e 116 da Lei 13.707/2018);

c) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao representante, à Procuradoria da República no Distrito Federal, ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República;

e) arquivar o presente processo.

O Ministério Público junto ao TCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, divergiu parcialmente da proposta da Semag e sustentou o seguinte encaminhamento:

46. Diante do exposto, divergindo parcialmente da proposta de encaminhamento da Semag à peça 17, esta representante do Ministério Público de Contas, em atendimento ao Despacho da peça 20 da lavra do eminente Relator, Ministro Raimundo Carreiro, opina para que, nos termos do art. 59, § 1.º, inciso V, da Lei Complementar n.º 101/2000, o Poder Executivo Federal seja alertado de que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas, por ato normativo do Poder Executivo, deve obedecer os requisitos previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvadas as hipóteses do art. 14, § 3.º, inciso I, do referido diploma, bem como o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, aplicando-se, no que não for incompatível, a resposta do Tribunal de Contas da União na Consulta julgada por meio do Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário.



A divergência do Ministério Público diz respeito à proposta de alerta contida no item b.1 da instrução da Semag, pois entende o Parquet se tratar de matéria tributária não inserida na competência do TCU.

Passo ao exame da matéria e o faço adiantando que estou de acordo com a proposta da Semag, com os ajustes sustentados pelo Ministério Público junto ao TCU.

Com efeito, as alterações de alíquotas do IPI constam das exceções previstas no § 3º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, diferentemente das alterações de alíquotas do PIS e da Cofins, motivo pelo qual tanto a Semag quanto o MPTCU, acertadamente, concluíram não ter havido irregularidade no primeiro caso, mas ter havido irregularidade no segundo.

Diz o mencionado dispositivo o seguinte:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Por outro lado, estou de acordo com o Ministério Público junto ao TCU, de que este Tribunal não deve se pronunciar sobre matéria típica de direito tributário, razão pela qual não é o caso de esta Corte de Contas expedir o alerta proposto pela Semag no item b.1 da sua proposta de encaminhamento, no sentido de alertar o Poder Executivo Federal de que *“a fixação da alíquota e a definição da base de cálculo, dos tributos de sua competência, inclusive PIS/Pasep e Cofins, só podem ser feitas por intermédio de lei em sentido formal, a teor do art. 150, I, da Constituição Federal, ressalvados os tributos excepcionados expressamente no texto constitucional, bem como a mera atualização do valor monetário da base de cálculo”*.

Por fim, incorporo a proposta do Ministério Público de fazer referência ao que foi decidido pelo TCU no Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria. Naquela assentada, redigi ementa com o seguinte teor:

SUMÁRIO: CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA, EM ESPECIAL O ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS –

ADCT, OS ARTS. 15, 16 e 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF, E O ART. 112 DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE.

- As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis.

- Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, “não existe almoço grátis” e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras.

- Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO.

- Resposta ao consulente no sentido de que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.

O entendimento adotado por esta Corte no Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário acabou sendo incorporado no inciso II do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências, com o seguinte teor:

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

Conforme observado pelo Ministério Público junto ao TCU, a determinação do item 9.1 do Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário faz menção aos arts. 15, 16 e 17 da LRF como parte da legislação vigente a ser observada, mas a presente representação tratou de atos ou medidas que instituíram renúncias de receitas, cuja norma de regência é o art. 14 da LRF. No entanto, bem disse o MPTCU que as conclusões gerais da Consulta não distinguem se a situação for de geração de despesa obrigatória ou de renúncia de receita, uma vez que ambos exigem a devida adequação orçamentária e financeira, nos termos do art. 113 do ADCT. Apenas as normas fixadas na LRF é que são distintas para um e outro caso (arts. 15 a 17 para geração de despesa, e art. 14 para renúncia de receita).

Outra questão levantada pelo MPTCU foi no sentido de saber se o entendimento sufragado pelo referido Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário aplica-se também no caso de edição de normas infralegais, tendo em vista que citado entendimento aludiu apenas a normas legais. Estou de acordo com a resposta oferecida pelo parquet, no sentido de que qualquer alteração de despesa obrigatória ou renúncia de receita, independentemente do Poder de onde se origina o ato, exige a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, bem como a observância das normas da LRF, porquanto as normas



do Direito Financeiro visam proteger e condicionar a atividade financeira do Estado com um todo, e não a de um Poder específico, motivo pelo qual a regra do art. 113 do ADCT também se aplica às proposições normativas oriundas do Executivo Federal.

Além disso, o Ministério Público aduz um segundo argumento que, pela pertinência, convém reproduzir:

34. O quadro fica mais bem delineado ao se avaliar as normas da LRF, diploma que regulamenta o texto constitucional na matéria apreciada. O *caput* do art. 14 menciona genericamente as regras a serem observadas para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, não delimitando sua aplicação a nenhum Poder. O § 1.º do mesmo artigo define, entre as várias espécies de renúncias, a alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, o que permite abarcar as alterações de alíquotas promovidas pelo Poder Executivo. E o § 3.º, inciso I, afirma que o disposto no art. 14 não se aplica às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1.º, impostos cuja alteração de alíquotas é facultada ao Poder Executivo. O que se extrai do art. 14 da LRF, em síntese, é que os seus comandos, incluindo a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, não se restringem aos atos do Poder Legislativo, incidindo também sobre os atos do Poder Executivo, salvo as exceções previstas.

Por fim, concordo com o Ministério Público de que o caso não requer qualquer medida punitiva por parte deste Tribunal tendo em vista que, à época dos fatos, a matéria era controvertida.

Em face do exposto, acolhe a proposta da Semag, com os ajustes sustentados pelo Ministério Público junto ao TCU, e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2832/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.994/2018-6.
- 1.1. Apensos: 009.109/2019-6; 034.873/2018-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda (extinta).
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Procurador da República no Distrito Federal João Gabriel Moraes de Queiroz acerca de possíveis irregularidades relacionadas à renúncia fiscal decorrente da republicação do Decreto 7.742/2012 e revogação da Portaria 221/2014, do então Ministério da Fazenda, assim como eventual prejuízo financeiro aos cofres públicos dela decorrentes, sob a alegação de que o referido decreto, ao ter alterado as alíquotas incidentes sobre os concentrados para refrigerantes, não teria observado as condições estabelecidas para instituição ou ampliação de renúncias de receitas tributárias, em especial a estimativa de impacto orçamentário e financeiro;

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

9.1. com fundamento no art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente representação, tendo em vista que atende aos seus requisitos de admissibilidade, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente;



9.2. nos termos do art. 59, § 1.º, inciso V, da Lei Complementar n.º 101/2000, alertar o Poder Executivo Federal de que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas, por ato normativo do Poder Executivo, deve obedecer os requisitos previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvadas as hipóteses do art. 14, § 3.º, inciso I, do referido diploma, bem como o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, aplicando-se, no que couber, a resposta do Tribunal de Contas da União na Consulta julgada por meio do Acórdão n.º 1.907/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro;

9.3. dar ciência desta deliberação ao representante, à Procuradoria da República no Distrito Federal, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.4. Arquivar os autos.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2832-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 027.962/2019-9

Natureza(s): Administrativo

Órgão/Entidade: não há

Responsável: Tribunal de Contas da União

Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional - CMO

Representação legal: não há

SUMÁRIO: CONSOLIDAÇÃO DAS FISCALIZAÇÕES DE OBRAS REALIZADAS NO EXERCÍCIO DE 2020, EM ATENDIMENTO À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o documento intitulado Relatório de Consolidação do Fiscobras 2020, elaborado pela Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra), peça 25, o qual transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma:

“I. Introdução

1. Trata-se de relatório de consolidação das fiscalizações relacionadas a investimentos em obras públicas realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) entre setembro de 2019 e agosto de 2020, consoante o art. 2º, inciso II da Resolução-TCU 280, de 15/6/2016, o qual estabelece que o



“ciclo Fiscobras é o período compreendido entre 1º de setembro e 30 de agosto do ano subsequente, no qual são executadas as respectivas fiscalizações”.

2. O Fiscobras é o plano anual de fiscalização de obras do Tribunal de Contas da União, que contempla empreendimentos selecionados em conformidade com as determinações das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

3. Considerando os aspectos de seleção indicados no art. 121 da Lei 13.898, de 11/11/2019 (LDO 2020), o Fiscobras 2020 buscou verificar nos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos a presença de indícios de irregularidades graves, classificadas nos termos do art. 118 da referida lei, de forma a encaminhar a relação das obras com esse tipo de irregularidade para a Comissão Mista do Congresso Nacional, nos termos do inciso II do art. 120 da LDO 2020.

4. Em complemento, esse relatório de consolidação contém outras informações relevantes acerca da atuação do TCU na área de infraestrutura, nos termos do item 9.6 do Acórdão 1.010/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Exmo. Min. José Mucio.

5. Nesse sentido, foram desenvolvidos tópicos com informações sintéticas e atualizadas extraídas de processos de controle externo sobre outros empreendimentos de grande relevância socioeconômica e/ou que tenham recebido montantes significativos de recursos públicos para a sua execução.

6. O Fiscobras 2020 consolidou 59 fiscalizações de empreendimentos de infraestrutura no Brasil, bem como outros 58 orçamentos de obras públicas, com o auxílio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), totalizando 117 fiscalizações de obras em todas as regiões do País.

7. Os achados decorrentes das fiscalizações usando o SAO, detalhados em tópico específico, demonstram a relevância da iniciativa e a importância do fortalecimento da estratégia do uso de ferramentas de TI para que haja expansão da capacidade de fiscalização de obras públicas em fases anteriores à celebração do contrato.

8. Destaca-se a evolução da capacidade de detecção das ferramentas, resultado de investimentos recentes na corporativização do SAO e do desenvolvimento de tipologias para a identificação de restrição à competição nos editais de obras públicas, conferindo maior aderência entre o sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice) e a área de infraestrutura (Alice Infra).

9. Ademais, recente celebração de Acordo de Cooperação com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e com o Ministério da Infraestrutura (MInfra) permitirá ampliar a quantidade de orçamentos e editais analisados, dando mais um passo para que seja possível, em curto espaço de tempo, a análise via sistema de todos os editais e orçamentos elaborados pelo Dnit.

10. Insta salientar que há tratativas avançadas com o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) e com a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) para a celebração de acordos de cooperação semelhantes ao já firmado com o Dnit e MInfra.

II. Histórico do Fiscobras

11. A origem dos procedimentos de fiscalizações de obras, da forma como são executadas atualmente pelo Tribunal de Contas da União, remonta à Decisão Plenária 674/1995. Essa deliberação foi proferida em decorrência do encaminhamento, ao TCU, do Relatório da Comissão Temporária do Senado Federal, criada para investigar obras não concluídas custeadas pela União e examinar a situação dos empreendimentos.

12. Em 1996, o Tribunal realizou, com fulcro no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, auditorias em obras públicas, e encaminhou os resultados ao Congresso Nacional. Em decorrência, foi publicado, na LOA de 1997, o primeiro quadro de bloqueio orçamentário, com a relação de obras com indícios de irregularidades.

13. A LDO de 1998, Lei 9.473, de 22 de julho de 1997, foi a primeira a apresentar comandos que determinavam ao TCU o encaminhamento de informações relativas às fiscalizações de obras.

14. Desde então, em cumprimento às determinações das sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, o Tribunal encaminha ao Congresso Nacional, anualmente, relação dos



empreendimentos nos quais tenham sido identificados indícios de irregularidades graves, em especial os que ensejam recomendação de paralisação (IGP). Com o auxílio dos relatórios técnicos produzidos pelo TCU, o Parlamento decide acerca do bloqueio ou liberação dos recursos necessários para a execução desses empreendimentos.

15. Após aprovação da Lei Orçamentária Anual pelo Parlamento, contemplando lista de obras que devem ter bloqueio orçamentário, tais empreendimentos passam ainda pela análise do Presidente da República, que pode sancionar ou vetar partes do quadro de bloqueio, permitindo a continuidade das obras que o TCU recomendou e o Congresso aprovou bloquear.

16. Foram alcançados resultados significativos a partir desses trabalhos, em especial em decorrência dos benefícios financeiros das fiscalizações e das contribuições para a melhoria da gestão da Administração Pública.

17. Em 2007, com o objetivo de elaborar um diagnóstico sobre as obras inacabadas financiadas com recursos da União, foi prolatado, em 20/6/2007, o Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo. Dentre as inúmeras determinações, destaca-se a de que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia) implementasse um sistema de informações para registro de dados das obras públicas executados com recursos federais.

18. O aludido cadastro não foi implementado naquele momento e reiteradas decisões Plenárias do TCU sobre o assunto foram prolatadas (Acórdãos 617/2010, 148/2014 ambos também de relatoria do Ministro Valmir Campelo). O detalhamento a respeito desse assunto consta no tópico V.3 desse relatório.

19. A partir de 2009 foram iniciadas fiscalizações em editais de obras públicas disponibilizados no ComprasNet, Portal de Compras do Governo Federal. Essa prática se mostrou muito efetiva, tendo em vista a tempestividade da atuação e o alto grau de correção de falhas prévias à execução da obra e ao desembolso financeiro.

20. Até 2011, o ciclo Fiscobras contemplava exclusivamente fiscalizações de projetos, editais e contratos de obras públicas, deixando de consolidar outras ações de controle realizadas pelo TCU relacionadas a empreendimentos de infraestrutura.

21. Em 2012, o Tribunal realizou, pela primeira vez, auditorias voltadas exclusivamente para o aspecto da qualidade das obras públicas, nas áreas de edificações, rodovias, ferrovias e conjuntos habitacionais.

22. Nessa linha evolutiva, o Fiscobras 2013 expandiu ainda mais o escopo de atuação e passou a contemplar quatro grandes classes (grupo de macrodivisões estratégicas), com o objetivo de contribuir na construção de uma visão mais sistêmica do setor de infraestrutura no âmbito do governo federal. São elas: (i) cumprimento da LDO; (ii) auditorias de qualidade; (iii) acompanhamento de concessões; e (iv) avaliação de governança.

23. No Fiscobras referente ao exercício de 2014, foram iniciadas as fiscalizações temáticas sobre governança, qualidade e concessões. Essas fiscalizações objetivaram obter visão integrada dos investimentos como um instrumento de aprimoramento de políticas públicas, compostas por uma ou mais obras, cada qual voltada ao adimplemento de objetivos e metas específicas estabelecidos no Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015 (PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil)..

24. Por seu turno, o Fiscobras 2015 inovou com a fiscalização de 189 orçamentos de um conjunto de obras geridas pelo Ministério das Cidades (MCidades) e passíveis de serem auditadas com apoio de ferramentas de TI, como o Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), desenvolvido pelas unidades técnicas do próprio TCU.

25. Em 2016, o Fiscobras completou 20 anos. Para resgatar a memória das fiscalizações ao longo do tempo e realizar um relato histórico desse trabalho foi publicado o livro “Fiscobras 20 Anos” (<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fiscobras-20-anos.htm>).

26. Nesse mesmo ano foi aberto um processo de levantamento que avaliou 280 operações em que a Caixa atuava como mandatária da União. Utilizando os algoritmos de mineração de dados do SAO, e com base nos orçamentos disponibilizados, foram emitidos 260 relatórios preliminares de

auditoria, os quais remontaram análises automatizadas em recursos investidos da ordem de R\$ 19 bilhões.

27. Os relatórios preliminares citados no parágrafo precedente indicaram 1.433 possíveis inconsistências. Nesses, foram apontadas possibilidades de correção da ordem de R\$ 720 milhões, ajustes em 484 irregularidades e ainda outros R\$ 2,3 bilhões de itens possivelmente inconsistentes.

28. No Fiscobras 2017, dentre outros, concluiu-se que o cadastro mantido no Sistema de Obras do Governo Federal, disponível no endereço eletrônico “obras.planejamento.gov.br”, não poderia ser considerado o Cadastro Geral de Obras determinado pelos acórdãos do TCU prolatados desde 2007. Contudo, ressalta-se que o Ministério de Planejamento Desenvolvimento e Gestão criou um grupo de trabalho no intuito de implementar um cadastro de obras nos moldes determinados pelas deliberações do TCU.

29. No relatório de consolidação do Fiscobras 2017, foi acrescido um capítulo sobre o panorama da infraestrutura a partir da base de dados do PAC. Foi identificado que esse programa receberia o montante de R\$ 1,2 trilhão, divididos entre as LOA de 2016 a 2019, o que denota significativa materialidade financeira quando comparado ao preço corrente do Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB) de 2016, cujo montante é de aproximadamente R\$ 6,3 trilhões.

30. Com fundamento no histórico de atuação, resta configurado que este Tribunal, além do cumprimento das determinações legais trazidas historicamente nas LDO, tem (i) evoluído a forma de trabalho para responder a questões importantes ligadas a empreendimentos de infraestrutura; (ii) otimizado seus trabalhos com ferramentas de tecnologia de informação; e (iii) buscado prestar contas à sociedade sobre o resultado dos trabalhos por ele realizados.

31. Cabe ressaltar que houve alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2019 (Lei 13.707, de 14/8/2018). O art. 120, inciso II determinou que o TCU deverá encaminhar:

“à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária, a relação atualizada de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves (...)” (grifo nosso)

32. Até vigência da LDO antecessora (Lei 13.473/2017 - LDO 2018), a regra era que o prazo de envio ao Congresso Nacional do relatório do Fiscobras era de até setenta dias após encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária. Já a LDO 2019 determina que o novo prazo é de 55 dias, ou seja, houve uma redução de quinze dias para a conclusão dos trabalhos deste e dos próximos Fiscobras.

33. No Fiscobras 2019, houve alterações em relação à estrutura do TCU. A Resolução-TCU nº 305, de 28/12/2018, alterou as competências de várias Unidades Técnicas, principalmente daquelas localizadas nas unidades federativas. A partir de 1º/4/2019, os auditores que estavam lotados nas unidades regionais passaram a estar vinculados diretamente às Secretarias de Controle Externo localizadas na sede do TCU.

34. Ressalta-se que a Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra) realizou amplo diagnóstico de competências e, após a identificação dos gaps de conhecimento de cada auditor, considerando as peculiaridades de cada Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura (Seinfra), está em fase de priorização de ações de capacitação para alavancar os resultados provenientes das fiscalizações no setor de infraestrutura.

35. Nesse ano, a pandemia causada pelo Covid-19 trouxe grandes desafios para o país que se refletiram diretamente na execução das fiscalizações durante o Fiscobras 2020.

36. Em que pese o epicentro ter se iniciado na China, três meses depois, 180 países já registraram casos da doença, muitos dos quais adotaram medidas de isolamento social e restrições de viagens para o enfrentamento da crise.

37. Em 6/2/2020, foi promulgada a Lei 13.979, a qual dispôs sobre as medidas que poderão ser adotadas no Brasil para enfrentamento da emergência de saúde pública em decorrência do Coronavírus.

38. O Covid-19 chegou no Brasil no final de fevereiro, mas devido à facilidade de infecção, grande crescimento tem sido observado, ameaçando muitas pessoas de forma simultânea no mundo inteiro, o que motivou a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarar, em 11/3/2020, pandemia pelo Coronavírus.

39. Alguns governos estaduais emitiram decretos determinando isolamento da população. Nesse contexto, em 19/3/2020, o TCU publicou a Portaria-TCU Nº 62, que determinou a suspensão de viagens de autoridades e servidores, bem como autorizou o teletrabalho para praticamente todos os servidores do Tribunal, restringindo o acesso às dependências do TCU a situações muito específicas. Seguem os artigos da aludida Portaria a respeito desses assuntos:

Art. 5º Ficam **temporariamente suspensos**:

I - **as viagens** para missão oficial **de autoridades e servidores**, salvo situações excepcionais devidamente justificadas;

(...)

Art. 9º **Os servidores** não contemplados nos casos previstos nos incisos II, III e IV do art. 3º desta Portaria **devem executar suas atividades por meio do teletrabalho**.

§1º Fica **expressamente vedada a presença física** dos servidores **em teletrabalho** nas **dependências do TCU**, exceto quando convocado. (grifo nosso)

40. Assim, as atividades de fiscalização foram diretamente atingidas, sobretudo pela suspensão das viagens.

41. Como o Fiscobras lida, na grande maioria dos casos, com auditorias in loco e como praticamente não houve viagens no ano em curso, ocorreram dificuldades na execução das atividades do TCU para o corrente plano anual de fiscalização de obras.

42. Dessa forma, as fiscalizações foram analisadas caso a caso e houve a exclusão ou a redução de escopo em alguns empreendimentos em razão da impossibilidade de viagens e da análise in loco das obras, bem como de dificuldades para conseguir acesso aos documentos necessários à realização dos trabalhos dos auditores.

III. Metodologia

III.1. Regulamentação e normas

43. Desde sua origem, a forma como o Tribunal de Contas da União atendia aos dispositivos da LDO era regulamentada por deliberações colegiadas da própria Corte. Isso ocorria, principalmente, devido às sucessivas alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

44. Contudo, com o passar dos anos, a LDO tornou-se cada vez mais estável nos artigos referentes a ações de fiscalização de obras. Assim, de forma a dar mais durabilidade ao rito processual do Fiscobras, o TCU optou por regulamentá-lo por meio da Resolução-TCU 280, de 15/6/2016.

45. A aludida norma incluiu a possibilidade do relatório consolidado do Fiscobras contemplar, além das fiscalizações para fins de cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, outros trabalhos relacionados ao setor de infraestrutura que tenham sido realizados no exercício financeiro e que, a critério do relator, devam ser comunicados ao Congresso Nacional.

III.2. Classificação dos indícios de irregularidade

46. Realizados os trabalhos de auditoria, cada achado registrado nos relatórios de fiscalização foi classificado de acordo com a gravidade do indício de irregularidade. Caso a fiscalização não tenha constatado qualquer achado, é registrada a indicação SR - Sem Ressalva.

47. A atribuição da gravidade de cada achado foi definida pela Lei 13.898/2019 - LDO/2020. Descrevem-se, a seguir, os conceitos legais, a partir da classe de maior gravidade.

- **IGP - Indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação**: atos e fatos que, sendo materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros, e que possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato, ou configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a



que está submetida a Administração Pública Federal (art. 118, §1º, inciso IV, da Lei 13.898/2019 - LDO/2020);

- **pIGP - Proposta de classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU:** aquele classificado preliminarmente como IGP, mas que ainda carece de atendimento ao requisito previsto no §9º do art. 118 da LDO/2020, qual seja, classificação proferida por decisão monocrática ou colegiada do TCU, desde que assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em quinze dias corridos, aos órgãos e às entidades aos quais foram atribuídas as supostas irregularidades.

- **IGR - Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores:** aquele que, embora atenda à conceituação contida no art. 118, §1º, inciso IV, da LDO/2020, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado;

- **IGC - Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade:** aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação de IGP ou IGR (art. 118, §1º, inciso VI, da LDO/2020);

- **F/I - Falhas/Impropriedades:** falhas/impropriedades aquelas falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência (Resolução-TCU 280/2016).

48. Quando a fiscalização aponta mais de uma irregularidade, o empreendimento é classificado de acordo com o achado de maior gravidade, conforme a seguinte ordem decrescente: IGP → pIGP → IGR → IGC → F/I → SR.

IV. Ações de Controle Realizadas pela Coinfra

IV.1. Fiscobras 2020

IV.1.1 Abrangência e quantidade de fiscalizações

49. Consoante aprovado pelo Plenário do TCU nos termos do Acórdão 2.556/2019-TCU-Plenário e revisado pelo Acórdão 1.010/2020-TCU-Plenário (ambos de relatoria do Min. José Mucio Monteiro), foram realizadas 59 fiscalizações no âmbito do Fiscobras 2020, as quais tiveram a participação das sete unidades técnicas especializadas em fiscalização de infraestrutura e utilizaram um total de 2.999 HDF (Homem-Dia-Fiscalização).

50. Além das 59 auditorias acima indicadas, **o TCU realizou fiscalizações automatizadas em mais 58 orçamentos** dos setores de rodovias, edificações, mobilidade urbana e saneamento básico, por meio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), com o objetivo de refinar a estratégia adotada em anos anteriores e construir um modelo perene de fiscalizações automatizadas para identificar eventuais erros e irregularidades antes que o desembolso financeiro dos projetos fosse realizado. Detalhamento dessas fiscalizações automatizadas constam no item IV.2 desse relatório.

51. A seleção das obras fiscalizadas para fins de Fiscobras, seguiu os critérios estabelecidos no art. 121 da LDO 2020, a seguir reproduzido.

Art. 121. A seleção das obras e dos serviços a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União deve considerar, entre outros fatores:

I - o valor autorizado e empenhado no exercício anterior e no exercício atual;

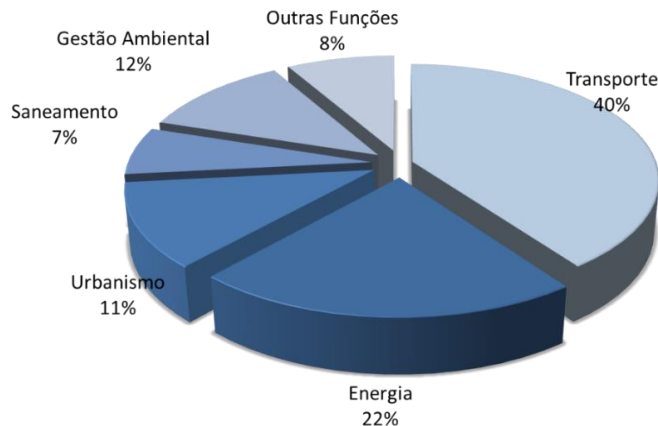
II - a regionalização do gasto;

III - o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores e a reincidência de irregularidades cometidas; e

IV - as obras contidas no Anexo VI - Subtítulos relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves da lei orçamentária em vigor que não foram objeto de deliberação posterior do Tribunal de Contas da União pela regularidade.

52. O Gráfico 1 ilustra a distribuição percentual das auditorias por função de governo no Fiscobras 2020. Destaca-se que a função 'Transporte' possui o maior quantitativo de fiscalizações realizadas nesse período. Já a função 'Urbanismo', embora conste em terceiro lugar no ranking relativo ao número de fiscalizações, apresenta o maior valor orçamentário fiscalizado.

Gráfico 1 - Distribuição da quantidade de fiscalizações por função de governo



Fonte: Coinfra/Siob

53. A Tabela 1, a seguir, agrupa as funções de governo de acordo com o tipo dos empreendimentos.

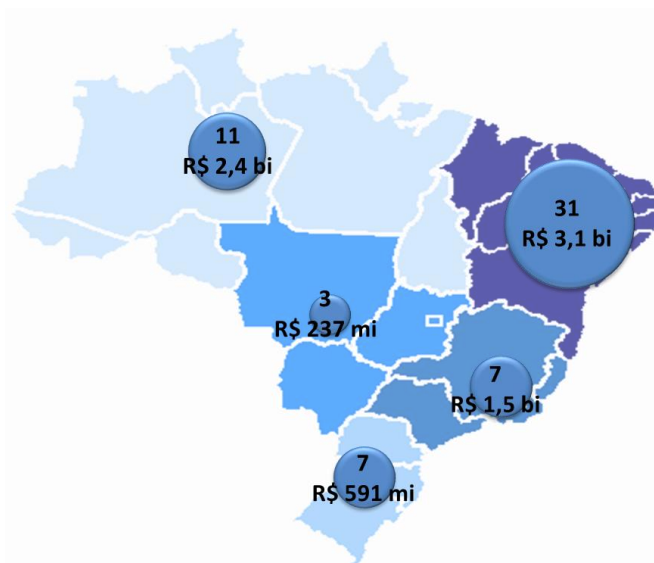
Tabela 1 - Quantidade de Fiscalizações por Tipo de Obra

<u>Função de Governo</u>	<u>Tipo de Obra</u>	<u>Quant. Fiscalizações</u>	<u>Incidência %</u>
Transporte	Rodoviárias	17	28,3%
	Ferrovárias	5	8,3%
	Portuárias / hidroviárias / dragagem	2	3,3%
Saneamento	Saneamento	10	16,7%
Energia	Energia	9	15,0%
	Desenvolvimento da produção de petróleo	2	3,4%
Urbanismo	Metroviárias	5	8,3%
Gestão Ambiental	Obras Hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais)	7	11,7%
Diversas funções	Diversos outros tipos de obra	2	3,3%
Total		59	100%

Fonte: Coinfra/Siob

54. Em relação à abrangência dos trabalhos de auditoria, restou evidenciada a regionalização do gasto (distribuição geográfica), em atendimento ao mencionado art. 121 da LDO 2020, já que foram fiscalizados empreendimentos em 21 unidades federativas e no Distrito Federal. Assim, houve objetos selecionados em todas as regiões do país.

Gráfico 2 - Distribuição geográfica das fiscalizações



Fonte: Coinfra/Siob e LOA 2020

IV.1.2 Fiscalizações selecionadas e não realizadas

55. Das 69 fiscalizações autorizadas inicialmente a serem realizadas no Fiscobras 2020, propõe-se a supressão de treze, pelos seguintes motivos: (i) duas por ausência de publicação de editais; (ii) oito por restrições impostas pela pandemia; (iii) uma teve o contrato suspenso devido a restrições orçamentárias; (iv) uma obra será executada com recursos exclusivos dos estados; e (v) uma será finalizada em novembro próximo, após o encaminhamento do relatório de consolidação ao Congresso Nacional e será incluída no Fiscobras 2021. A Tabela 2 traz a lista das fiscalizações não realizadas com as devidas justificativas.

1. Tabela 2 - Fiscalizações suprimidas do Fiscobras 2020

UF	Setor / Descrição	Justificativa para a não realização
CE	Integração das Bacias Hidrográficas - Cinturão das Águas do Ceará - Trecho 1 (149,82 km)	Restrições impostas pela pandemia.
CE	Implantação da Linha Leste do Metrô de Fortaleza	Restrições impostas pela pandemia.
GO	Saneamento integrado do Complexo Anhanguera - Valparaíso/GO.	A parte licitada (a ETE) será executada com recursos exclusivos da Saneago.
PB	Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba	O edital não foi publicado.
PE	Ramal do Agreste	Restrições impostas pela pandemia.
PI	Implantação da 1ª etapa de manejo de águas pluviais do sistema Polo Industrial/Res. Torquato neto, zona sul de Teresina-PI.	Restrições impostas pela pandemia.
PR	Ampliação de PPD, construção de táxi e ampliação de pátio de aeronaves do aeroporto de Maringá/PR	Restrições impostas pela pandemia.
RJ	FPSO Itapu	Auditoria ainda se encontra em curso e será finalizada em novembro próximo. Assim, será remanejada para o Fiscobras 2021.

<u>UF</u>	<u>Setor / Descrição</u>	<u>Justificativa para a não realização</u>
RJ	Implantação de Refinaria no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ)	Restrições impostas pela pandemia.
RJ	Realização das obras de conclusão do novo edifício do Banco Central do Brasil no Rio de Janeiro/RJ.	O contrato foi suspenso pelo BCB em 20/12/2019 em função da falta de disponibilidade orçamentária para o exercício de 2020.
RN	Ampliação do SES da sede municipal de Parnamirim/RN	Restrições impostas pela pandemia.
SP	Obras de Contenção De Encostas Em Áreas De Risco MCMV 1624, em São Paulo/SP	Restrições impostas pela pandemia.
	Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Leste)	O edital não foi publicado.

Fonte: Coinfra/Siob

IV.1.3 Auditorias a serem incluídas no Fiscobras 2020

56. Os empreendimentos elencados na Tabela 3 não constavam entre as 69 obras inicialmente autorizadas para o Fiscobras 2020. Para essas obras, a realização das fiscalizações foi devidamente autorizada, mas persiste a necessidade de autorização para incluí-las no âmbito do programa anual de fiscalização de obras a ser entregue ao Congresso Nacional, o que é proposto nessa oportunidade.

Tabela 3 - Relação dos empreendimentos com proposta de inclusão dos relatórios no Fiscobras 2020

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
AM	Obras para reconstrução do Lote C da BR-319/AM - km 198,2-km 250,0	025.146/2020-3	Aroldo Cedraz
PB	Construção do Sistema Adutor do Ramal Piancó	017.736/2020-0	Raimundo Carreiro
PE	Conclusão das obras da Barragem de Gatos	029.452/2020-1	Bruno Dantas

Fonte: Coinfra/Siob

IV.1.4 Relação dos Trabalhos do Fiscobras 2020

57. A Tabela 4 contém a relação dos processos relativos aos 59 empreendimentos fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2020, inclusive os com proposta de inclusão de relatório neste ciclo de fiscalização. Ao longo desse documento serão apresentados gráficos e tabelas para auxiliar no entendimento dos dados. Ressalta-se também que informações adicionais serão apresentadas nos apêndices constantes ao final deste relatório.

Tabela 4 - Relação dos 59 processos relativos ao Fiscobras 2020

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
AL	Canal adutor do sertão alagoano	011.470/2020-8	Aroldo Cedraz
AM	BR-319/AM - km 198,2-km 250,0	025.146/2020-3	Aroldo Cedraz
AM	Conservação e Recuperação da BR-174/AM - Trecho 1	025.976/2020-6	Augusto Sherman
AM	Conservação e Recuperação da BR-174/AM - Trecho 2	025.978/2020-9	Augusto Sherman
AM	Manutenção e operação de terminais hidrovíários IP4	021.011/2020-6	André de Carvalho
BA	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	015.621/2018-9	Weder de Oliveira
BA	BRT de Salvador - Trecho Lapa - Iguatemi - 2ª Etapa	028.874/2019-6	Bruno Dantas

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
BA	Conservação e Recuperação da BR-135/BA	025.980/2020-3	Vital do Rêgo
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetitê/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lote 5F)	021.008/2020-5	Augusto Sherman
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetitê/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lote 7F)	021.010/2020-0	Augusto Sherman
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Ilhéus/BA - Caetitê/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lotes 1F a 4F)	021.005/2020-6	Augusto Sherman
BA	Corredores Transversais em Salvador/BA	016.101/2020-0	Walton Rodrigues Alencar
BA	Implantação do Parque de Geração de Energia Eólica Casa Nova	000.688/2020-7	André de Carvalho
BA	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4	025.760/2016-5	Augusto Sherman
BA	Obras de contenção de encostas de alto risco/BA	009.404/2020-1	Ana Arraes
BA	Obras de modernização da UHE Sobradinho/BA	018.547/2020-6	André de Carvalho
CE	Parque Eólico Energia dos Ventos IX	021.040/2020-6	Weder de Oliveira
CE	Parque Eólico Energia dos Ventos V	011.514/2020-5	Weder de Oliveira
CE	Parque Eólico Energia dos Ventos VI	021.032/2020-3	Weder de Oliveira
CE	Parque Eólico Energia dos Ventos VII	021.036/2020-9	Weder de Oliveira
CE	Parque Eólico Energia dos Ventos VIII	021.037/2020-5	Weder de Oliveira
DF	Ampliação do Serviço de Abastecimento de Água do DF - Sistema Produtor de Água Paranoá	009.387/2020-0	André de Carvalho
GO	Construção da Ferrovia de Integração do Centro-Oeste - Uruaçu/GO - Lucas do Rio Verde/MT	025.638/2019-0	Bruno Dantas
GO	BRT Norte Sul de Goiânia/GO	016.958/2020-9	Marcos Bemquerer
MA	Conservação e Recuperação da BR-222/MA	019.985/2020-7	Aroldo Cedraz
MG	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário da sede municipal em Sete Lagoas/MG	036.856/2019-3	Vital do Rêgo
PA	Ampliação da Capacidade de Geração da UHE de Curuá-Una - PA	000.529/2020-6	Aroldo Cedraz
PA	Cais de contenção com implantação de dois trapiches de embarque e desembarque	039.012/2019-0	Weder de Oliveira
PA	Conservação e Recuperação da BR-163/PA - Trecho 1	019.943/2020-2	André de Carvalho
PA	Conservação e Recuperação da BR-163/PA - Trecho 2	019.984/2020-0	André de Carvalho
PA	Obras de derrocamento do Pedral do Lourenço/PA	021.297/2020-7	Augusto Nardes
PB	Construção do Sistema Adutor do Ramal Piancó	017.736/2020-0	Raimundo Carreiro
PB	Pavimentação asfáltica e outras obras em Campina Grande - PB	028.151/2020-8	Weder de Oliveira

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>	
PB	PISF e Bacias Hidrog. do Nordeste Setentrional-PE, PB, CE, RN	026.228/2020-3	Aroldo Cedraz	
PE	Adutora do Agreste/PE	008.528/2019-5	André de Carvalho	
PE	Barragem de Gatos	029.452/2020-1	Bruno Dantas	
PE	Barragem de Pannels II em Cupira/PE	026.984/2020-2	Weder de Oliveira	
PE	Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia - PE (Hemobrás)	024.059/2020-0	Walton Rodrigues	Alencar
PE	Contenção de encostas em setores de alto risco em Recife-PE	022.572/2020-1	Augusto Nardes	
PI	Conservação e Recuperação da BR-135/PI	019.961/2020-0	Walton Rodrigues	Alencar
PR	Ampliação da Capacidade do BRT complementação, eixo Sul, em Curitiba/PR	010.618/2020-1	Ana Arraes	
PR	Calhas dos rios e bacias Rio Belém e afluentes	020.281/2020-0	Walton Rodrigues	Alencar
RJ	Ampliação da UTE de Santa Cruz - Fase 1 - Rio de Janeiro/RJ	018.562/2020-5	Augusto Sherman	
RJ	FPSO de Mero 3	016.824/2020-2	Augusto Sherman	
RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0	Walton Rodrigues	Alencar
RJ	Projeto de Desenvolvimento da Produção - Módulo 1 do Campo de Sêpia	033.521/2019-0	Augusto Nardes	
RJ	UPGN Rota 3	033.522/2019-7	Augusto Nardes	
RN	Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) Na Região Nordeste	021.483/2020-5	Augusto Nardes	
RN	Recuperação e Melhoramentos do Terminal Salineiro de Areia Branca - RN	010.527/2019-2	Bruno Dantas	
RO	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	022.713/2020-4	Aroldo Cedraz	
RR	Orla do Rio Branco/Bacia do Caxangá - em Boa Vista	037.720/2019-8	Augusto Sherman	
RS	Conservação e Recuperação da BR-285/RS - Trecho 1	025.973/2020-7	Weder de Oliveira	
RS	Conservação e Recuperação da BR-285/RS - Trecho 2	025.975/2020-0	Weder de Oliveira	
RS	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	010.370/2016-1	Aroldo Cedraz	
SC	Conservação e Recuperação da BR-282/SC - Trecho 1	019.963/2020-3	Weder de Oliveira	
SC	Conservação e Recuperação da BR-282/SC - Trecho 2	019.986/2020-3	Weder de Oliveira	
SE	Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Aracaju/SE	010.326/2020-0	Weder de Oliveira	
SE	Serviços de manutenção (conservação/recuperação) na rodovia BR-101/SE, segmento: km 0,0 ao km 93,4	016.042/2020-4	Augusto Nardes	
SP	Investimentos em Infraestrutura na região do ABC- Etapa Mauá	022.720/2020-0	Vital do Rêgo	

Fonte: Coinfra/Siob

IV.2. Fiscalizações Automatizadas com a Utilização do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO)

58. Em 2020, além das tradicionais obras fiscalizadas no Fiscobras, o TCU também realizou **fiscalizações automatizadas em 58 orçamentos** dos setores de rodovias, edificações, mobilidade urbana e saneamento básico, por meio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), com o objetivo de refinar a estratégia adotada em anos anteriores e construir um modelo perene de fiscalizações automatizadas para identificar eventuais erros e irregularidades antes que o desembolso financeiro dos projetos seja realizado.

59. O **volume de recursos fiscalizados (VRF)** nessas auditorias **foi da ordem de R\$ 2,3 bilhões**, sendo este o valor do somatório dos orçamentos analisados, com data-base entre 2013 a 2019. O detalhamento desses trabalhos consta nos tópicos a seguir.

60. O SAO foi desenvolvido pelo TCU para auxiliar os auditores nos trabalhos de análise de orçamentos de obras, reduzindo o tempo era empregado na preparação e no processamento de dados da planilha orçamentária, aumentando a produtividade dessa tarefa em comparação às análises não automatizadas.

61. Esse sistema efetua a identificação automatizada de um conjunto potencial de irregularidades como: (i) erros de cálculo; (ii) existência de administração local medida por mês; (iii) existência de verba discriminada de forma explícita; (iv) percentuais dos itens de Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) em desacordo com às faixas previstas no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (relatoria: Min. Marcos Bemquerer); (v) incidência de serviços idênticos com preços diferentes em um mesmo orçamento; e (vi) duplicidade de pagamento pelo mesmo serviço.

62. O sistema SAO possibilita a construção de curvas ABC, comparação do preço de obras com sistemas referenciais, além de gerar um ranking dos orçamentos, a partir das inconsistências identificadas automaticamente por algoritmos, aplicando nota de risco aos orçamentos.

63. Assim, o SAO possui informações atinentes às bases de dados de sistemas referenciais de preços e ferramentas computacionais que auxiliam o desenvolvimento das auditorias de orçamentos de obras, tais como: (i) os módulos de criação de curvas ABC de serviços e insumos; (ii) ajustes e comparação de orçamentos; e (iii) cálculo de sobrepreço. Além dessas ferramentas, o sistema permite a geração de relatórios individuais automatizados apontando as possíveis inconformidades elencadas em cada orçamento.

64. Em consonância com a missão do Tribunal de Contas da União de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade e, devido aos resultados positivos apresentados pela utilização do SAO pelas unidades técnicas do TCU, é importante destacar que o SAO está sendo remodelado pela Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação (STI), com supervisão e acompanhamento do Serviço de Informação de Fiscalização de Obras Públicas (Siob), atual mantenedor do sistema no âmbito departamental.

65. O intuito é de melhorar a usabilidade e a estabilidade do sistema, mantendo-se os conceitos e funcionalidades já existentes na ferramenta atual. Essas alterações permitirão que o SAO seja melhor utilizado pelos auditores e possibilitará seu uso por outros órgãos da Administração Pública.

66. A previsão é que o sistema esteja completamente funcional até o final deste ano. Após a entrega do novo SAO, será necessário realizar ações de capacitação para o treinamento dos auditores e de multiplicadores para o público externo.

67. Ademais, existem tratativas junto ao Ministério da Economia para que o SAO passe a ter conexão direta e integração com a Plataforma Mais Brasil, que agrega informações sobre todos os convênios firmados pela União, o que trará ganho de escala no uso da ferramenta, com

redução substancial do custo de carregamento dos orçamentos, que deixaria de ser manual e passaria a ser automatizado.

68. Além do sistema SAO, destaca-se o sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice), uma ferramenta que realiza buscas e análise textual em documentos que compõem um edital de licitação, procurando palavras-chaves para identificar inconsistências. Esse conjunto de palavras-chaves a serem filtradas são denominadas de tipologias de busca.

69. Nessa esteira, insta destacar que já está em curso uma ação para que esse sistema passe a ter maior aderência com a área de infraestrutura, com o carregamento de tipologias que permitam resultados mais relevantes para a identificação de restrição à competição nos editais da área de obras públicas.

70. Essa ação é uma parceria entre as Seinfra e a Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo – SGI, unidade técnica responsável pelo desenvolvimento e aprimoramento do sistema Alice, tendo sido realizado treinamento junto a servidores das Seinfra sobre implementação de tipologias referentes a obras no Alice.

71. Ressalta-se que, já em 2020, foi realizado trabalho de análise de orçamentos de forma automatizada. Essa ação de controle piloto abarcou duas unidades técnicas vinculadas à Coinfra. No total foram realizadas 58 análises (sendo 25 da Seinfra RodoviaAviação e 33 da SeinfraUrbana) e o montante de volume de recursos fiscalizados (VRF) ultrapassou a ordem de dois bilhões de reais.

72. Como resultados desse trabalho, pode-se citar a melhoria na qualidade dos orçamentos, que gerará benefícios financeiros significativos e em escala para os futuros cálculos por parte da unidade jurisdicionada, e a identificação do risco que a administração corre por conta de problemas recorrentes nos orçamentos.

73. Ademais, ao se melhorar a capacidade de detecção da aludida ferramenta e de automatização dos relatórios, como está ocorrendo com o apoio da Estratégia Digital do TCU, ter-se-á um custo cada vez mais baixo para analisar quantidades cada vez maiores de informações.

74. A utilização de ferramentas digitais como o SAO e o sistema Alice favorecem a obtenção de resultados mais precisos e com menos esforço. Essas ferramentas poderão avaliar muitos editais e orçamentos automaticamente e melhorar os resultados obtidos pelo TCU em sua ação de controle.

75. Por fim, insta destacar a recente celebração de Acordo de Cooperação com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) para utilização ostensiva do SAO e do Alice nas futuras licitações da entidade, o que tem grande aderência com a estratégia de realização de fiscalizações automatizadas, de modo contínuo, em fase anterior à celebração do contrato, o que será tratado em tópico próprio do presente relatório.

IV.2.1 Fiscalização automatizada de 25 orçamentos de obras rodoviárias - SeinfraRodoviaAviação

Processo: TC 018.548/2020-2

Relator: Ministro Raimundo Carreiro

76. A Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – SeinfraRodoviaAviação, com apenas um auditor e em um período de quatro meses, realizou auditoria que compreendeu a análise, por meio do SAO e do sistema Alice, de 25 orçamentos utilizados como base dos editais de licitação de obras de conservação rodoviária, publicados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit entre outubro de 2019 e junho de 2020.

77. Procedeu-se à análise automatizada por meio do SAO e do Alice, e, em acréscimo, foram aplicados procedimentos convencionais para verificar a conformidade de composições de preço unitário de serviços materialmente relevantes, situados na parte ‘A’ da curva ABC dos

respectivos orçamentos. Também foi avaliado por meio convencional o impacto de alterações promovidas pelo Novo Sicro nos orçamentos objeto desta fiscalização.

78. Foram identificados indícios de irregularidade que denotam a ocorrência de sobrepreço nos orçamentos de referência, seja por conta da adoção de valores superiores ao disposto no Sicro, seja por conta da adoção de soluções que não condizem com as boas práticas de engenharia.

79. O **valor total do sobrepreço identificado** nos orçamentos **ultrapassou R\$ 26 milhões**. No entanto, tal valor não foi quantificado como benefício desta ação de controle uma vez que os descontos ofertados nos certames individuais foram superiores aos sobrepreços identificados em cada orçamento estimado.

80. Apesar disso, se fossem detectados na fase de licitação, teria havido a correção tempestiva, com possíveis reduções ainda mais vantajosas para a administração decorrentes da competição verificada nos pregões.

81. Foram identificados, também, indícios de irregularidade que revelam fragilidades na aplicação de metodologias de orçamentação trazidas pelo Novo Sicro, acarretando sobrepreço nos orçamentos de referência dos editais.

82. A análise dos editais efetivada pelo sistema Alice não registrou alertas que fomentassem a verificação de possíveis irregularidades.

83. O **VRF alcançou** o montante de aproximadamente **R\$ 1,2 bilhão**, correspondente à soma dos valores globais dos vinte e cinco orçamentos analisados (data-base entre outubro/2018 e outubro/2019).

84. Entre os benefícios estimados da fiscalização, menciona-se a prevenção de recorrência das irregularidades verificadas no trabalho em futuros orçamentos relativos a editais de obras a serem licitadas pelo Dnit.

85. Além disso, os apontamentos relatados podem servir de base para futuras atuações do Tribunal em obras que utilizam o Novo Sicro como referência.

IV.2.2 Fiscalização automatizada de 33 orçamentos e editais com uso do SAO e do Alice - SeinfraUrbana

Processo: TC 006.710/2020-4

Relator: Ministro Marcos Bemquerer

86. A Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana, realizou auditoria de conformidade que teve por objetivo realizar avaliação de planilhas orçamentárias de obras públicas de engenharia com apoio do SAO.

87. A **fiscalização abrangeu 33 orçamentos** de contratos de repasses e termos de compromisso avaliados pela Caixa na qualidade de mandatária da União. As respectivas obras foram de edificações, mobilidade urbana e saneamento básico, referentes à área de atuação da SeinfraUrbana.

88. A avaliação, efetuada com o auxílio do SAO, apontou possíveis inconsistências, sendo as principais: a utilização de serviços menos econômicos ou tecnicamente menos recomendáveis; a utilização de unidade de quantitativo do tipo “verba”, sem o detalhamento dos serviços; a presença de preços diferentes para itens com mesma descrição; duplicidade de itens; e, sobrepreço/superfaturamento.

89. Para a confirmação desses indícios foi realizada uma avaliação mais aprofundada da documentação dos empreendimentos, como os projetos, memoriais técnicos e descritivos, fotos, planilhas de medição e controle. O escopo desta fiscalização, no entanto, contemplou apenas análise das planilhas orçamentárias fornecidas pela Caixa, mas não das documentações complementares dos empreendimentos.

90. Além do mais, durante o trabalho foram evidenciadas oportunidades de melhorias no sistema, a exemplo de criação de novos indicadores para verificação de potenciais situações de

irregularidades, utilização da análise de risco e aperfeiçoamentos das funções existentes que estão detalhadas no relatório e nos apêndices. O **volume de recursos federais fiscalizados** alcançou o **montante de R\$ 1,1 bilhão**, sendo este o valor do somatório dos orçamentos analisados, com data-base entre 2013 a 2019.

91. Como benefício estimado desta fiscalização, menciona-se a atuação colaborativa do TCU com a Caixa para fomentar a correção dos indícios de irregularidades identificados, caso pertinentes, e a prevenção para que futuras irregularidades semelhantes sejam tempestivamente corrigidas nos orçamentos a serem analisados pela entidade, evitando que sejam materializados riscos que afetem o alcance dos resultados dos empreendimentos e causem danos aos cofres públicos.

IV.3. Obras Paralisadas

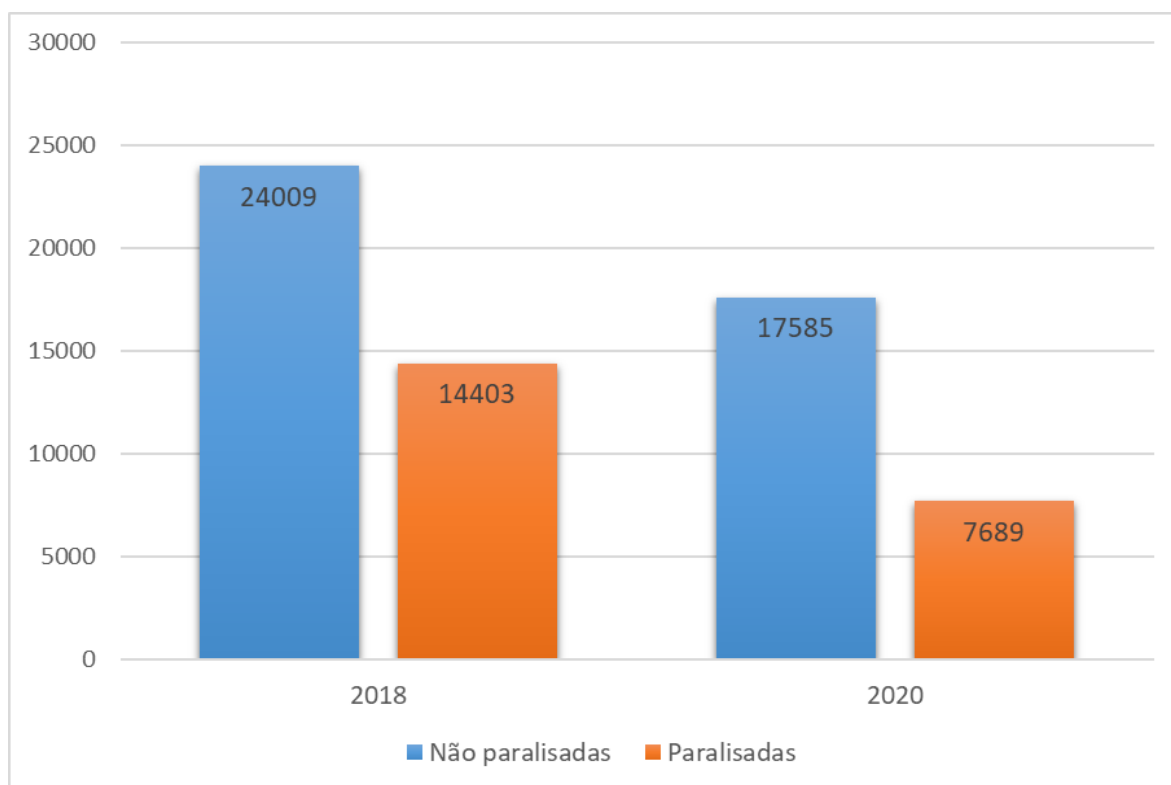
92. Em 2020, o TCU realizou trabalho com o objetivo acompanhar e avaliar, periodicamente, a evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas em atenção à determinação do item 9.3. do Acórdão 1079/2019-TCU-Plenário, o qual deliberou sobre a auditoria operacional que elaborou o diagnóstico sobre as obras paralisadas no país, financiadas com recursos da União (TC 011.196/2018 - 1).

93. Para isso, foram analisados os bancos de dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), da Caixa Econômica Federal (CEF), do Ministério da Educação (MEC), da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). Dessas bases analisadas, foram identificados mais de sete mil contratos de obras paralisados, de um total de 25 mil.

94. Destaca-se que na fiscalização realizada em 2018 o número total de contratos paralisados foi de 14 mil e o número de contratos analisados, 38 mil. A redução apresentada foi da ordem de 50%.

95. No entanto, essa redução não necessariamente foi realizada por mudanças de políticas públicas. A fiscalização constatou que a mudança no número de contratos paralisados foi impactada, principalmente, pela forma que os bancos de dados passaram a ser gerenciados, em especial, os da CEF e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) instituído pelo Decreto 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

Gráfico 3 – Comparação de diagnóstico de obras paralisadas



Fonte: SeinfraUrbana

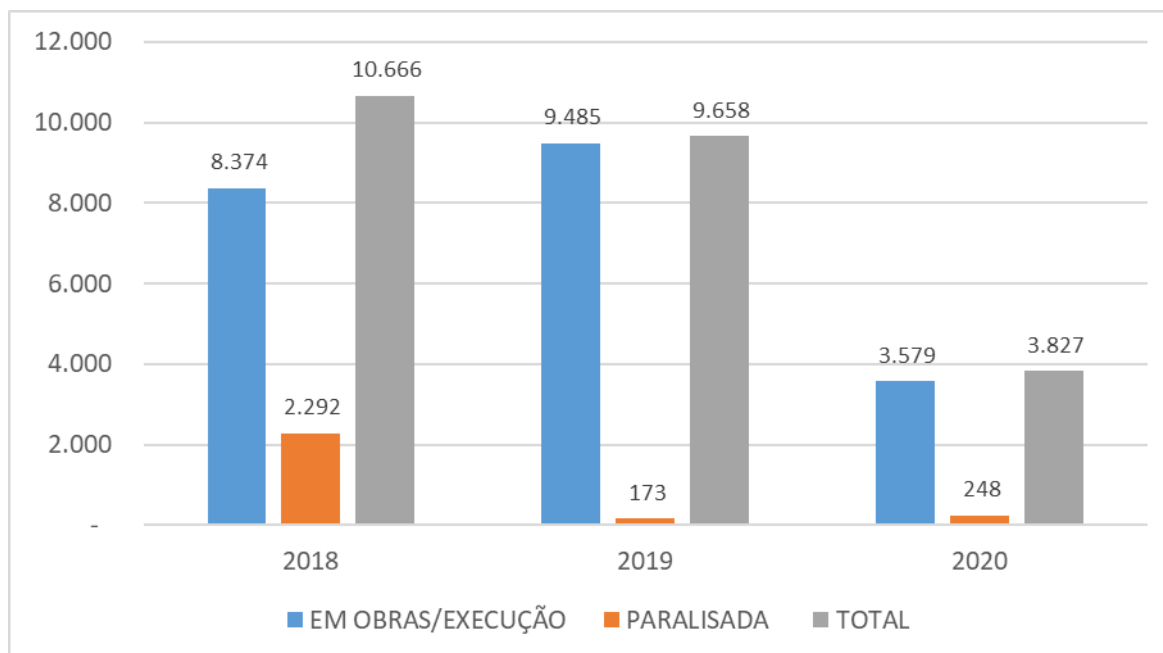
96. O PAC, instituído pelo Decreto 6.025/2007, foi o que apresentou mais modificações entre os diagnósticos realizados, pois o Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019, o qual dispõe sobre a gestão e a governança dos empreendimentos que integravam o PAC, descentralizou a gestão do programa às pastas setoriais.

97. Outro ponto a ser destacado é que o Decreto 10.012/2009 atribuiu às pastas setoriais a necessidade de divulgar para o público em geral e disponibilizar ao Ministério da Economia, com periodicidade mínima semestral. Além disso, o referido decreto vetou a inclusão de novos empreendimentos no programa.

98. A descentralização da gestão das obras ocasionou uma distorção nos dados do programa, ocorrendo uma redução drástica na quantidade de dados enviados. Com isso, foi constatado que o Ministério da Economia não cumpriu o determinado pelo programa, visto que os dados não devem apenas serem recebidos, mas serem fidedignos à realidade.

99. Nesse sentido, o gráfico abaixo demonstra os dados antes da descentralização (banco de dados de 2018 e 2019) e após a descentralização da gestão dos dados aos órgãos setoriais.

Gráfico 4 – Comparação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)



Fonte: SeinfraUrbana

100. Diante disso, será proposto dar ciência ao Ministério da Economia de que a ausência de sistemática de coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos contratos de obras relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, instituído pelo Decreto 6.025/2007, afronta o disposto nos arts. 2º, incisos V e VII, e 3º do Decreto 10.012/2019. Tal ciência tem por objetivo promover a atuação do Ministério da Economia no sentido de demandar a coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos Ministérios setoriais.

101. Por fim, o Tribunal de Contas da União realizará novo acompanhamento em 2021 com o intuito de monitorar a evolução das obras paralisadas em todo o País.

IV.4. Desestatizações

102. Ao Tribunal de Contas da União compete fiscalizar os processos de desestatização realizados pela Administração Pública Federal, compreendendo as privatizações de empresas, as concessões e permissões de serviço público, a contratação das Parcerias Público-Privadas (PPP) e as outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado.

103. As formas de atuação do TCU sobre esses processos foram estabelecidas ao longo dos anos pelas Instruções normativas 27/1998, 46/2004 e 52/2007.

104. Em 20 de julho de 2018 foi expedida a Instrução Normativa 81/2018 que atualizou a forma como ocorrerão as fiscalizações dos processos de desestatização realizadas pelo Tribunal de Contas da União.

105. A IN TCU 81/2018 inovou ao determinar que o TCU observará o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco ao selecionar os objetos que serão alvo de ações de controle.

106. Além disso, estabeleceu que os documentos a serem disponibilizados pelo Poder Concedente não serão entregues mais em estágios, conforme estabelecido anteriormente pela IN TCU 27/1998. Os documentos enumerados pela IN TCU 81/2018 deverão ser encaminhados pelo órgão gestor do processo de desestatização, obrigatoriamente em meio eletrônico, em noventa dias, no mínimo, da data prevista para publicação do edital de licitação.

107. O Tribunal de Contas da União recebeu do Governo Federal, de outubro de 2019 até setembro de 2020, dezessete estudos de desestatizações na área de infraestrutura, sendo cinco de portos, três de rodovias federais, três de ferrovias, dois de energia elétrica, dois de mineração, um de aeroporto e um do setor de óleo e gás. Os estudos recebidos pelo Tribunal no período foram:



- *Prorrogação antecipada da Estrada de Ferro Carajás;*
- *Prorrogação antecipada da Estrada de Ferro Vitória-Minas;*
- *Ferrovia de Integração Oeste-Leste, trecho 1 – Ilhéus a Caetité (BA);*
- *Terminais do Porto de Itaqui (MA);*
- *Terminais do Porto de Santos (SP) – Acórdão 736/2020-TCU-Plenário;*
- *Terminais do Porto de Aratu (BA) – Acórdão 2.020/2020-TCU-Plenário;*
- *Terminal no Porto Organizado de Santana (AP);*
- *Terminal no Porto Organizado de Maceió (AL) – Acórdão 2.116/2020-TCU-Plenário;*
- *6ª rodada de concessões de aeroportos;*
- *Rodovias BR-381/MG, BR-262/MG e BR-262/ES;*
- *Rodovias BR-153/414/080 GO/TO;*
- *Rodovias BR-163/MT/PA e BR-230/PA;*
- *Outorga de contratos de concessão para exploração ou reabilitação e produção de petróleo e gás natural (Oferta Permanente 2020) – Acórdão 1.819/2020;*
- *Leilão de transmissão de energia elétrica 02/2019 – Acórdão 2.637/2019-TCU-Plenário;*
- *Leilão de transmissão de energia elétrica 01/2020;*
- *Cessões de direitos minerários de cobre em Bom Jardim (GO) – Acórdão 1.199/2019-TCU-Plenário; e*
- *Cessões de direitos minerários de fosfato em Miriri (PE/PB) – Acórdão 539/2020-TCU-Plenário.*

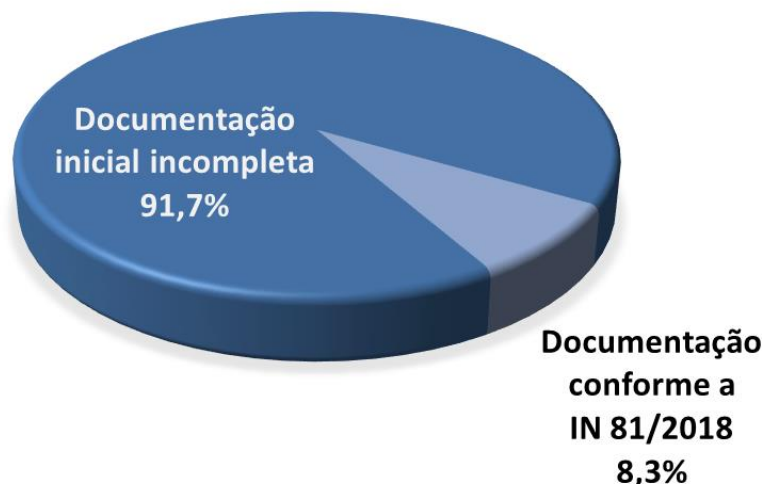
108. Dentre os sete projetos já apreciados pelo TCU, foram identificados benefícios financeiros resultantes das análises nos Portos de Aratu (BA) e de Santos (SP) com aumento do valor presente líquido (VPL), respectivamente, em R\$ 31,9 milhões e R\$ 3,8 milhões. Os demais processos apresentaram benefícios de elevada materialidade que serão quantificados com a implementação das determinações e recomendações. Em todos os projetos analisados também foram identificadas possíveis melhorias procedimentais informadas aos gestores.

109. Devido aos montantes de recursos públicos envolvidos e a relevância dos projetos, o Tribunal autuou processos específicos para cada um deles e realizou análises técnicas a respeito de todos os estudos, apontando eventuais riscos e emitindo recomendações e determinações aos gestores das desestatizações para mitigá-los ou eliminar as causas.

110. Sobre os achados de auditoria no setor de transportes (rodovias, ferrovias, aeroportos e portos), dos doze processos encaminhados pelo Governo Federal ao TCU apenas o estudo referente à 6ª rodada de concessões de aeroportos continha, inicialmente, todos os documentos necessários para a regular avaliação dos auditores do Tribunal, conforme prevê o artigo 3º da Instrução Normativa 81/2019.

111. Dessa forma, nos onze demais processos (91,7% do total), foram solicitados aos gestores o envio dos documentos faltantes e o prazo do Tribunal para análise dos estudos somente foi aberto após o recebimento das informações.

Gráfico 5 – Situação da documentação apresentada



Fonte: SeinfraUrbana

112. Ainda a respeito do setor de transportes, em nove processos foram identificados estudos de viabilidade deficientes (75%) e dois continham cláusulas com potencial restrição à competição de empresas interessadas (16,6%). Nesses casos, o TCU exarou determinações e recomendações para que as constatações fossem solucionadas.

113. Nos projetos do setor de energia (óleo e gás, energia elétrica e mineração) recebidos pelo Tribunal de Contas da União, não foram identificados achados referentes à fragilidade dos estudos de viabilidade, nem cláusulas de restrição à competição das empresas interessadas, sendo exaradas recomendações, aos ministérios gestores, relativas ao aprimoramento dos respectivos processos de desestatizações.

114. Por fim, nos casos dos processos com documentações pendentes, foram solicitados aos gestores que as apresentassem e somente foi aberto o prazo do TCU para análise dos estudos após o recebimento das informações. Desses trabalhos realizados em desestatizações e concessões, destacam-se os processos listados na Tabela 5.

Tabela 5 – Ações realizadas em desestatizações e concessões em destaque

<u>Secretaria</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
Seinfra Elétrica	Leilão de Transmissão 2/2019	012.988/2019-7	Bruno Dantas
Seinfra Elétrica	Leilão de Transmissão 1/2020	003.238/2020-2	Benjamin Zymler
Seinfra Petróleo	Oferta Permanente de Blocos Terrestres e Marítimos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais	015.456/2020-0	Walton Alencar Rodrigues
Seinfra RodoviaAviação	Concessões Rodoviárias em ES, GO, MG, MT, PA e TO	016.936/2020-5 018.901/2020-4 028.116/2020-8	Vital do Rêgo Benjamin Zymler Raimundo Carreiro
Seinfra RodoviaAviação	6ª Rodada de Concessão de Aeroportos	025.301/2020-9	Augusto Nardes

Fonte: Coinfra/Siob

IV.4.1 Leilão de Transmissão 2/2019

Processo: TC 012.988/2019-7

Relator: Ministro Bruno Dantas

Acórdão: 2.637/2019-TCU-Plenário

115. *Apreciado pelo Acórdão 2.637/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, o Leilão de Transmissão 2/2019-Aneel apresentou doze lotes, localizados em doze*

estados diferentes, que totalizaram 2.470 km de linhas de transmissão e 7.800 MVA em capacidade de transformação adicionada por novas subestações. Esses empreendimentos representavam um investimento estimado de R\$ 4,2 bilhões.

116. Para esse trabalho, primeiro desempenhado na SeinfraElétrica ao qual foi aplicada a novel IN TCU 81/2018, contou-se com o apoio do Núcleo de Supervisão de Auditorias (NSA), o qual contribuiu com o desenvolvimento de metodologia a ser aplicada nos acompanhamentos de desestatização em todos os leilões de transmissão, tendo sido elaborado um novo modelo de acompanhamento desses processos de desestatização, segregando as ações de controle pontuais (específicas, realizadas a partir da documentação apresentada em razão dos leilões) das ações de controle transversais (gerais, atinentes aos processos e à base de dados que subsidiam a elaboração da documentação que compõe os editais dos leilões).

117. Foram detectadas falhas e elaborados encaminhamentos que objetivavam aprimorar a atuação da Aneel na condução dos processos de leilão para a concessão da prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica e de subsidiar o MME e a EPE nos estudos de melhoria dos relatórios técnicos que integram os leilões de sistemas de transmissão.

118. Entre os benefícios estimados, pode-se mencionar o aprimoramento dos processos de desestatização de Linhas de Transmissão, auxiliando na identificação de falhas/erros, diminuindo a quantidade de etapas formais que pouco contribuem com o processo, impulsionando estudos necessários ao aperfeiçoamento das técnicas e dos controles existentes, bem como aumentando a segurança quanto ao sucesso dos processos de desestatização (mitigando os riscos de os leilões se tornarem desertos).

IV.4.2 Leilão de Transmissão 1/2020

Processo: TC 003.238/2020-2

Relator: Ministro Benjamin Zymler

119. Ainda em análise pela Unidade Técnica, o Leilão de Transmissão 1/2020-Aneel trouxe onze lotes, localizados em nove estados diferentes, que totalizaram 1.940 km de linhas de transmissão e 6.420 MVA em capacidade de transformação adicionada por novas subestações. Esses empreendimentos representam um investimento estimado de R\$ 7,4 bilhões.

120. O trabalho segue a metodologia elaborada no acompanhamento do Leilão de Transmissão 2/2019, focando as análises em questões específicas do edital e do procedimento competitivo.

121. A realização do leilão está prevista para o fim do mês de dezembro/2020, enquanto a atuação do TCU deve ser concluída até o fim do mês de outubro/2020, em observância ao que define a IN TCU 81/2018.

IV.4.3 Oferta Permanente de Blocos Terrestres e Marítimos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais

Processo: TC 015.456/2020-0

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

Acórdão: 1.819/2020-TCU-Plenário

122. A Oferta Permanente de Blocos Terrestres e Marítimos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais – ou simplesmente Oferta Permanente – é um processo conduzido pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), de forma cíclica e contínua, com vistas à outorga de contratos de concessão para atividades de exploração, reabilitação e produção de petróleo e gás natural em campos devolvidos ou em processo de devolução, e em áreas que já tenham sido licitadas anteriormente e não arrematadas.

123. O processo de Oferta Permanente inclui apenas blocos e áreas para licitação sob o regime de concessão, sendo regida pelo art. 177 da Constituição Federal, pelas Leis 9.478/1997 (Lei do Petróleo) e 12.351/2010 (Regime de Partilha) e pelas Resoluções ANP 18/2015 e

24/2013. As áreas do Pré-sal e estratégicas não foram autorizadas, até o momento, a serem incluídas na Oferta Permanente.

124. A Oferta Permanente se diferencia das rodadas de licitações comumente realizadas pela ANP no que diz respeito à periodicidade em que ocorrem as etapas do processo subsequentes à publicação do edital, operando em ciclos de concorrência periódicos. As inscrições podem ser realizadas a qualquer tempo e os ciclos de oferta permanente são iniciados a partir da verificação de interesse por parte das licitantes inscritas, materializado na apresentação de garantias de oferta e declaração dos setores de interesse.

125. O Primeiro Ciclo da Oferta Permanente foi realizado em 2019, e foi acompanhado por este Tribunal no âmbito do processo TC 015.331/2018-0. Após o ciclo inicial, a ANP promoveu alterações no edital e no objeto, dando início a novo acompanhamento de desestatização, desta vez no processo TC 015.456/2020-0, ao que se denominou Oferta Permanente 2020.

126. O objeto da Oferta Permanente 2020 contempla 708 blocos exploratórios, localizados em 51 setores de quinze bacias sedimentares – Camamu-Almada, Campos, Ceará, Jacuípe, Espírito Santo, Potiguar, Recôncavo, Santos, Sergipe-Alagoas, Paraná, Parnaíba, Pelotas, Pernambuco-Paraíba, Tucano e Amazonas –, totalizando 243 mil km² de área, além de três áreas com acumulações marginais, localizadas em três setores de três bacias sedimentares – Espírito Santo, Recôncavo e Solimões.

127. A primeira fase do acompanhamento, nos termos do artigo 3º da IN-TCU 81/2018, abrangeu os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental e as minutas do instrumento convocatório e respectivos anexos, considerando os resultados das consultas e audiências públicas realizadas.

128. Seguindo o escopo proposto para a fiscalização realizada, a SeinfraPetróleo verificou o cumprimento dos dispositivos regulamentares aplicados à espécie e a consistência dos estudos e documentação encaminhados pela ANP. Além disso, foram verificados os elementos essenciais que devem estar contidos no edital e nas minutas dos contratos.

129. Constatou-se, essencialmente, que somente foram incluídos blocos e áreas com pareceres ambientais preliminares favoráveis dos organismos ambientais competentes, bem como amparados por manifestação conjunta do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

130. Além disso, verificou-se que os valores dos bônus de assinatura mínimos propostos e os demais parâmetros técnicos e econômicos foram calculados mantendo-se, quase integralmente, as mesmas metodologias da Oferta Permanente 2019, avaliadas anteriormente pelo Tribunal e alicerçadas nas práticas adotadas nas últimas rodadas de licitações realizadas pela ANP. Excetuaram-se apenas os bônus dos blocos remanescentes da 16ª Rodada de Licitações, cujo cálculo original observou metodologia própria e foi assim mantida para Oferta Permanente – ao menos até que a Agência Reguladora conclua os estudos para adoção de referencial metodológico comum aos leilões, cuja elaboração foi determinada pelo Tribunal no Acórdão 2.854/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

131. O volume de recursos fiscalizados, calculado pelo somatório dos valores de bônus de assinatura mínimo e dos valores equivalentes do Programa Exploratório Mínimo (PEM) ou Programa de Trabalho Inicial (PTI), conforme o caso, dos blocos com risco exploratório e das áreas com acumulações marginais compreendidas nos setores ofertados, e corresponde a R\$ 6.795.229.000,00.

132. É importante acrescentar que a Oferta Permanente, além de promover nova dinâmica na indústria nacional de petróleo e gás natural, busca estimular a produção em áreas maduras e de acumulações marginais, considerando que a reativação da produção nessas áreas possui papel relevante para contribuir com a economia das regiões onde se localizam. Assim, a atuação

do TCU, nos moldes expostos, garantindo a conformidade procedimental e a adequação dos estudos realizados pela Agência Reguladora, tem efeito sinérgico na persecução desses objetivos.

133. O exame efetuado pela SeinfraPetróleo nessa fase da Oferta Permanente 2020 foi apreciado pelo Tribunal nos termos do Acórdão 1.819/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, exarado em 15/7/2020, o qual considerou, sob o ponto de vista formal e dado o escopo definido para a análise, que a ANP atendeu aos aspectos de tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente ao certame.

134. O referido acórdão também cientificou a ANP de que, considerado o cronograma que previa a publicação do edital do certame em 7/7/2020, a disponibilização da documentação teria deixado de observar a antecedência de 90 dias preconizada no art. 8º da IN TCU 81/2018.

135. Todavia, em conformidade com o normativo, o edital da Oferta Permanente 2020 veio a ser publicado apenas em 21/7/2020.

136. No âmbito da primeira atuação do TCU no TC 015.456/2020-0, os benefícios potenciais estimados deste acompanhamento relacionam-se à manutenção da expectativa de controle gerada pela atuação continuada desta Corte de Contas e ao Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública. Ademais, ao longo do acompanhamento das rodadas anteriores sob o regime de concessão, é possível identificar várias recomendações e determinações destinadas à Agência Reguladora que contribuíram no aprimoramento, ao longo dos anos, das licitações de blocos exploratórios.

137. Por fim, de acordo com a dinâmica própria do processo de Oferta Permanente, ante a aprovação de declaração de setores de interesse acompanhada de garantia de oferta apresentada por licitante inscrita, a Comissão Especial de Licitação (CEL) divulgou, em 11/9/2020, o cronograma para realização do Segundo Ciclo da Oferta Permanente, prevendo a realização da sessão pública de apresentação das ofertas para 3/12/2020.

138. Os atos realizados após a publicação do edital do certame, incluindo os procedimentos de adjudicação e assinatura dos contratos relativos ao recém-inaugurado Segundo Ciclo da Oferta Permanente, também serão objeto de oportuno exame pela SeinfraPetróleo, nos termos da IN TCU 81/2018 e do escopo proposto para o acompanhamento da Oferta Permanente 2020.

IV.4.4 Concessões Rodoviárias em ES, GO, MG, MT, PA e TO

139. Neste ano de 2020 foram remetidos ao TCU para análise três processos de outorga de rodovias. Somados, os trechos abrangem 2.500 km de estradas. Para cada um são analisados os respectivos estudos de viabilidade, bem como as minutas de edital e do contrato e, ainda, o plano de outorga.

140. O TC 016.936/2020-5 contempla trechos da BR-153 nos estados de Goiás e Tocantins, bem como das BR-080 e 414 em Goiás. Em uma extensão total de 850 km, estão previstos investimentos que atingem R\$ 8,2 bilhões, a serem realizados durante 30 anos de contrato. Entre as principais ações, deverão ser duplicados 620 km e construídos 90 km de vias marginais.

141. Vale ressaltar que essa concessão apresenta uma série de inovações no edital de licitação e na minuta contratual. Entre elas pode-se citar o critério híbrido de julgamento no leilão – menor tarifa combinada com maior outorga –, tarifa diferenciada para pista simples e pista dupla e reserva de parte da receita bruta para proteção do fluxo de caixa do projeto e utilização na revisão quinquenal.

142. O TC 018.901/2020-4 abrange 970 km, englobando trechos da BR-163 em Mato Grosso e da BR-163 e BR-230 no Pará. O foco do contrato recai em grande parte sobre serviços de restauração e manutenção das pistas existentes, a serem executados durante 10 anos, com previsão do emprego de R\$ 1,9 bilhão.

143. Por fim, o TC 028.116/2020-8 trata de 670 km de trechos das BR-381 e BR-262 em Minas Gerais e da BR-262 no Espírito Santo que devem receber R\$ 7,8 bilhões em investimentos durante 30 anos, com a implantação de 590 km de duplicações e 130 km de vias marginais.

144. A atuação das equipes técnicas do TCU nesses casos, ainda durante o trabalho de análise dos documentos, redundou na revisão das projeções de crescimento de tráfego e dos cronogramas de investimentos, uma vez que os sensíveis impactos no Produto Interno Bruto do país, decorrentes da pandemia da Covid-19, não haviam sido considerados.

IV.4.5 6ª Rodada de Concessão de Aeroportos

Processo: TC 025.301/2020-9

Relator: Ministro Augusto Nardes

145. O TCU realiza o acompanhamento do processo de desestatização referente à 6ª rodada de concessões de serviços públicos para ampliação, manutenção e exploração de 22 aeroportos brasileiros no TC 025.301/2020-9. Juntos, os aeroportos movimentaram 24,3 milhões de passageiros em 2019, conforme informação do PPI. Para o leilão, foram segregados em três blocos:

a. Bloco Norte: Manaus, Porto Velho, Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Tabatinga Tefé e Boa Vista;

b. Bloco Central: Goiânia, São Luís, Teresina, Palmas, Petrolina e Imperatriz; e

c. Bloco Sul: Curitiba, Foz do Iguaçu, Navegantes, Londrina, Joinville, Bacacheri, Pelotas, Uruguaiana e Bagé.

146. Os estudos de viabilidade inicialmente encaminhados ao TCU abordaram a desestatização desses aeroportos em um cenário anterior à pandemia de Covid19. Posteriormente, o próprio poder concedente realizou atualização dos estudos para considerar os efeitos dessa crise sanitária sobre o leilão pretendido.

147. Assim, foram revistas as projeções de demanda de passageiros, aeronaves e cargas, exigindo, por consequência, a readequação dos projetos de desenvolvimento das infraestruturas aeroportuárias e das modelagens econômico-financeiras, ensejando a revisão dos EVTEA que subsidiam a modelagem da presente rodada de concessão. Em decorrência, pode-se citar por exemplo a redução de cerca de 60% no Valor Presente Líquido (VPL) dos 3 blocos de aeroportos, demonstrados na Tabela 6, resultando em uma redução na mesma proporção da contribuição inicial mínima prevista, que é a estimativa do valor mínimo a ser ofertado pelas proponentes para pagamento ao Poder concedente.

Tabela 6 – Valores antes e depois da atualização dos Valores Presentes Líquidos dos três blocos

Bloco	Valor antes da atualização (R\$ milhões)	Valor após a atualização (R\$ milhões)
Sul	408,2	133,5
Central	22,5	8,2
Norte	38,7	48,2
Totais	469,4	189,9
Redução	59,5%	

Fonte: SeinfraRodoviaAviação

IV.5. Auditorias Operacionais

148. O Manual de Auditorias Operacionais do TCU define a auditoria operacional (ANOp) como o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

149. Diretamente ligado ao objetivo desta Corte de aprimorar a governança e a gestão em organizações e políticas públicas, as auditorias operacionais realizadas na área de infraestrutura no período do Fiscobras 2020 fazem parte de um conjunto maior de atividades realizadas pelas Secretarias de Fiscalização de Infraestrutura.

150. Foram realizadas um total de 27 auditorias operacionais distribuídas nas diversas áreas da infraestrutura nacional. Algumas dessas atuações foram realizadas para acompanhar a resposta governamental ao combate a pandemia ocasionada pelo Covid-19. Destacam-se as auditorias operacionais relacionadas na Tabela 7.

Tabela 7 – Auditorias operacionais em destaque

<u>Secretaria</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
SeinfraCOM	Transferências de recursos federais para empreendimentos de infraestrutura hídrica	036.413/2019-4	Aroldo Cedraz
Seinfra Elétrica	Acompanhamento das ações em resposta à crise gerada pela Covid-19 no setor elétrico	016.791/2020-7	Ana Arraes
Seinfra Elétrica	Auditoria Termelétricas na Matriz Elétrica Nacional	038.088/2019-3	Ana Arraes
Seinfra Elétrica	Auditoria Governança do Setor Elétrico	029.083/2019-2	Ana Arraes
Seinfra Elétrica	Levantamento sobre Segurança de Barragens de Geração de Energia Elétrica	010.475/2019-2	Ana Arraes
Seinfra Elétrica	Auditoria sobre Segurança Energética de Roraima	012.176/2019-2	Ana Arraes
Seinfra Elétrica	Atuação das empresas do grupo Eletrobras no acompanhamento e controle do desempenho de empreendimentos geridos por meio de SPEs	022.373/2017-9	Aroldo Cedraz
Seinfra Elétrica	Acompanhamento da segunda rodada de desinvestimentos da Eletrobras	031.986/2017-0	Aroldo Cedraz
Seinfra Operações	Análise de efetividade do programa de integridade da Petrobras	020.846/2019-3	Benjamin Zymmler
Seinfra Petróleo	Descomissionamento de instalações de petróleo e gás offshore	039.462/2019-6	Walton Alencar Rodrigues
Seinfra Urbana	Estudos de Viabilidade do Transporte Público de Média e Alta Capacidade	037.580/2018-3	Vital do Rêgo
Seinfra Urbana	Edificações hospitalares em combate à Covid-19	016.795/2020-2	Aroldo Cedraz

Fonte: Coinfra/Siob

IV.5.1 Transferências de recursos federais para empreendimentos de infraestrutura hídrica

Processos TC 036.413/2019-4

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

151. A auditoria teve como foco avaliar os mecanismos de controle aplicados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), com o fim de reduzir os riscos de frustração do atingimento dos benefícios sociais esperados, bem como garantir os prazos, custos e qualidade planejados. Também foi objeto de exame a juridicidade da Portaria Interministerial 130/2013 (PI 130/2013), uma vez que sua aplicação ainda não se encontra pacificada, havendo controvérsias quanto à sua compatibilidade com normas de controle de superior hierarquia no ordenamento jurídico.

152. Além de vícios na elaboração, verificou-se que a metodologia de acompanhamento estabelecida na referida norma não se alinha aos princípios da eficiência, proporcionalidade e razoabilidade, contrariando ainda dispositivos do Decreto-Lei 200/1967, das Leis 8.666/1993 e 11.578/2007 e do Decreto 6.170/2007.

153. Apurou-se também que a PI 130/2013 foi utilizada para a execução de empreendimentos não inseridos nas hipóteses que ensejaram a elaboração do referido normativo. O processo de seleção dos empreendimentos beneficiados apresentou motivação genérica, sem a realização de estudos técnicos ou a adoção de critérios objetivos, tampouco houve a participação efetiva da área técnica especializada na temática.

154. Constatou-se também que os procedimentos de controle adotados pelo Departamento de Obras Hídricas e Apoio a Estudos sobre Segurança Hídrica (DOH) para acompanhamento e supervisão de seus termos de compromisso não se apresentam adequados e suficientes para minimizar os riscos decorrentes da PI 130/2013 e para garantir a eficácia desses instrumentos de repasse, considerando a relevância e a materialidade envolvidas.

155. Por fim, as dificuldades trazidas pela sistemática de controle da referida portaria puderam ser constatadas em casos práticos, mediante estudos de casos em processos de gestão de instrumentos de repasse.

156. Foram propostas determinações, recomendações e ciências visando ao estabelecimento de controles internos, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH), baseados no mapeamento e na avaliação de riscos dos processos de transferência de recursos federais a outros entes da federação; à adoção de procedimentos de acompanhamento compatíveis com as normas de controle para os instrumentos de repasse em andamento; ao impedimento da celebração ou do enquadramento de novas transferências de recursos abarcadas pela atual sistemática da PI 130/2013, incompatível com o ordenamento legal; e à indução da motivação suficiente e tecnicamente fundamentada nos atos da administração pública.

157. Espera-se que a fiscalização auxilie os gestores a aperfeiçoar os mecanismos internos de controle relativos às descentralizações de recursos a outros entes federativos, mitigando riscos, prevenindo danos, mensurando resultados – de forma a garantir o alcance dos objetivos previstos pelos instrumentos de repasse da SNSH. Além disso, pretende-se o aprimoramento e a adequação das normas e dos procedimentos de acompanhamento das transferências atualmente regidas pela PI 130/2013. Por fim, almeja-se também a pacificação de entendimento quanto a aspectos jurídicos referentes à citada portaria interministerial, conferindo maior segurança em seu contexto de aplicação.

IV.5.2 Acompanhamento das ações em resposta à crise gerada pela Covid-19 no setor elétrico

Processos TC 016.791/2020-7

Relator: Ministra Ana Arraes

Acórdão: 1.346/2020-TCU-Plenário e 1.905/2020-TCU-Plenário

158. Energia elétrica é um serviço público essencial, 99% universalizado no País, driver para o crescimento econômico, regulado pelo Estado e cuja demanda teve comportamento decrescente durante a crise da pandemia de Covid (nos primeiros meses, caiu cerca de 20%; atualmente estimativas oficiais preveem que ao longo de todo o ano deve alcançar 4% de queda). Além da queda na demanda, outro efeito percebido foi o aumento da inadimplência (no início da crise, estava estimada em 20%).

159. Nesse cenário, foram adotadas políticas públicas e normativos regulatórios de forma a garantir a sustentabilidade do setor elétrico, garantir os fluxos de pagamentos e garantir a retomada de investimentos em infraestrutura elétrica na retomada pós-Covid. Destaca-se, entre as medidas adotadas, a operação de crédito, autorizada pela Medida Provisória 950/2020 e Decreto 10.350/2020, voltada a aumentar a liquidez das distribuidoras em função da crise, da ordem R\$ 14,8 bilhões.

160. Essa atuação estatal foi objeto de acompanhamento pelo TCU com o objetivo de contribuir com a redução dos impactos da crise, sobre Setor Elétrico, causada pela pandemia,

favorecendo a pronta retomada do setor, bem como dar o tratamento adequado aos passivos legados da crise.

161. Até o momento, identificou-se o risco de inconsistência nos dados levantados sobre os efeitos da crise da Covid-19 sobre o setor elétrico ou a tomada de decisão sem fundamento em evidências, motivo pelo qual se recomendou à Aneel e ao MME a necessidade de dar a devida transparência aos indicadores utilizados para tomada de decisão, em especial os novos indicadores utilizados para avaliar a situação financeira das distribuidoras em face da crise da Covid-19 (sobrecontratação, perda de receita, inadimplência), divulgando-se as respectivas definições, as metodologias de cálculo e séries históricas já mensuradas e atualizações realizadas durante a crise (Acórdão 1.346/2020-TCU-Plenário).

162. Também se verificou que a solução adotada pela Aneel, por meio da Resolução Normativa 885/2020, trouxe regramentos consistentes relativos ao acesso à operação financeira e ao não reconhecer em sede abstrata e geral o direito objetivo das distribuidoras ao reequilíbrio dos contratos, mas apenas o direito subjetivo de solicitarem esse reequilíbrio e de terem seu pedido analisado pela agência, conforme já previsto na Lei 8.987/1995 e nos respectivos contratos de concessão e permissão (Acórdão 1.905/2020-7-Plenário)

163. Como benefício da atuação do TCU, destaca-se a promoção de transparência na atuação dos órgãos e entidades jurisdicionados, de modo a ampliar o controle social e o escrutínio público sobre os fundamentos utilizados pela administração pública na tomada de decisão.

164. O acompanhamento do Tribunal continuará até a conclusão das principais ações desenvolvidas pelos órgãos responsáveis para enfrentamento das consequências da Covid no setor elétrico.

IV.5.3 Auditoria Termelétricas na Matriz Elétrica Nacional

Processos TC 038.088/2019-3

Relator: Ministra Ana Arraes

165. A matriz elétrica brasileira passa por uma transição, com diminuição relativa das hidroelétricas e aumento das eólicas e solares (fontes não despacháveis e intermitentes). A inserção em larga escala das fontes intermitentes traz desafios para o planejamento e operação do setor, em especial quanto à segurança de suprimento e custos. Para gerenciar a intermitência, as termelétricas ganham maior relevância. A expansão prevista para os próximos 10 anos será baseada em térmicas a gás natural (38% da expansão total), eólicas (36%) e solares (12%). Assim, avaliou-se a participação das termelétricas na matriz elétrica nacional, considerando sua relevância para o desenvolvimento do setor e a segurança energética, incluindo aspectos afetos à modicidade tarifária e emissão de gases do efeito estufa.

166. Quanto à modicidade tarifária, identificou-se alocação desequilibrada dos custos das térmicas entre consumidores livres e regulados, em um total de R\$ 47 bilhões, entre 2015-2019, resultando em tarifas mais caras. Além disso, identificaram-se que geradores foram remunerados sem a contraprestação dos serviços em decorrência de decisões judiciais liminares. Caso ocorram decisões no mérito dessa natureza para outras térmicas, haverá um prejuízo bilionário para os consumidores e a segurança do sistema elétrico estará comprometida.

167. Quanto à segurança de suprimento, constatou-se elevada indisponibilidade das térmicas, equivalente a uma perda de 26% da capacidade de geração termelétrica, e indefinição sobre a possibilidade de contratação de “Reserva de Capacidade” ou de “Potência Associada à Energia de Reserva”, resultando em maior risco de déficit de potência, caso não seja aprovada alternativa para suprimento de potência, e custos adicionais para o consumidor regulado.

168. Quanto à integração do setor elétrico com o de gás natural, foram identificados alguns pontos de atenção, que devem ser acompanhados pelo TCU e poderão ser objeto de análise em trabalhos posteriores.



169. Quanto à emissão de gases do efeito estufa, identificou-se a utilização inadequada, por órgãos governamentais, de um valor fixo como compromisso do Brasil no Acordo de Paris, gerando incertezas e falta de transparência.

170. Ademais, acrescenta-se que o contexto atual é de discussões legislativas para alteração significativa do modelo de mercado do setor elétrico, abordando inclusive alguns dos aspectos relatados. Além disso, ainda são incertos os impactos no setor decorrentes da pandemia do Covid-19.

171. Como benefício da atuação do TCU, espera-se que este trabalho contribua para tarifas de eletricidade mais módicas, por meio de alocação mais equilibrada dos custos de expansão da geração entre os consumidores regulados e livres, devolução de valores recebidos indevidamente por geradores e melhor planejamento das distribuidoras.

172. Além disso, espera-se maior uniformidade e clareza quanto ao acompanhamento do compromisso brasileiro no Acordo de Paris. Ressalta-se que a auditoria, embora concluída, ainda deverá ser apreciada pelo Plenário do TCU.

IV.5.4 Auditoria Governança do Setor Elétrico

Processos TC 029.083/2019-2

Relator: Ministra Ana Arraes

173. O setor elétrico tem forte influência no melhor ou pior desempenho de uma grande quantidade de segmentos da economia, no crescimento do PIB e no bem-estar de cidadãos-consumidores. É imprescindível que haja uma atuação coerente de uma série de stakeholders, os quais desempenham vários papéis simultaneamente, que têm de seguir uma quantidade reconhecidamente excessiva de leis e normas infralegais frequentemente modificadas e que estão sujeitos ao lobby de diversos grupos de interesse.

174. Diante desse contexto, a necessidade de uma boa governança pública no setor adquire relevância. Em especial, a auditoria avaliou a governança de políticas e processos estratégicos do setor elétrico brasileiro.

175. Constatou-se uma ausência de visão estratégica objetiva, clara e formal para o setor elétrico, alinhada à visão de país. Particularmente, é necessária uma atuação de protagonista por parte do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e do centro de governo na definição dessa visão e das estratégias a ela associada, sob o risco de o setor elétrico evoluir de forma descolada das necessidades do país.

176. Também é importante existir uma instância formal para discussão do planejamento estratégico que exprima essa visão. De forma específica, no que se refere à conexão entre diferentes planos setoriais e de governo, constatou-se ausência de integração entre os planos existentes e o Plano Plurianual.

177. Após análise do processo de tomada de decisão em processos relevantes para o setor elétrico, verificou-se ausência de avaliação de impacto que subsidiasse e ofertasse opções consistentes nesses processos. Por fim, também se identificou a oportunidade de realização de processo de preparação quanto a tratamento a ser dado às concessões vincendas nos próximos anos.

178. Como benefício, a partir da análise concreta de grandes decisões adotadas no setor, espera-se colaborar com a melhoria da atuação estatal nesse setor e de sua coerência com demais políticas públicas.

179. Ressalta-se que, embora a auditoria esteja concluída, sua apreciação será realizada pelo Plenário do TCU.

IV.5.5 Levantamento sobre Segurança de Barragens de Geração de Energia Elétrica

Processos TC 010.475/2019-2

Relator: Ministra Ana Arraes

Acórdão: 726/2020-TCU-Plenário

180. Tendo em vista os acontecimentos relativos a acidentes com barragens de mineração, o levantamento procurou identificar como se dá a regulação, a fiscalização, o monitoramento e o acompanhamento das ações de segurança empregadas pelos responsáveis por barragens de geração de energia elétrica, inclusive no que diz respeito às ações de preparação, prevenção, resposta e recuperação dos organismos de defesa civil, além de levantar os riscos associados aos processos correlatos à Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB).

181. Foram levantados oito riscos associados à gestão da segurança das barragens de geração de energia elétrica, agrupados em cinco macro temas relacionados a prevenção, preparação, resposta e recuperação e analisados os níveis dos controles existentes, com o intuito, entre outros, de dar transparência à sociedade das ações e dos riscos associados ao objeto fiscalizado, permitindo assim contribuir com o controle social e de outras instituições no âmbito de suas competências, como o Congresso Nacional, Ministério Público Federal e associações organizadas.

182. Durante a fiscalização, foi identificada existência de lacuna na Lei 12.334/2010, no que se refere à competência institucional para fiscalização das barragens de até 5.000 kW sujeitas apenas a registro e enquadradas nas características elencadas na PNSB.

183. Atualmente, são 110 centrais geradoras hidrelétricas de capacidade reduzida (CGH) que não estão sendo fiscalizadas em relação a seus aspectos de segurança, aumentando o risco de acidentes nessas barragens com consequentes perdas de vidas humanas e impactos econômicos, sociais e ambientais. A lacuna foi devidamente informada ao Congresso Nacional que está debatendo mudanças nessa lei.

184. Também foram efetuadas recomendações à Agência Nacional de Energia Elétrica a fim de permitir o aperfeiçoamento de sua atuação como órgão responsável pela fiscalização das barragens de geração de energia.

185. Espera-se que a fiscalização contribua para o aperfeiçoamento e implementação efetiva da PNSB e de sua regulação, bem como para a melhoria da articulação entre os atores envolvidos e ampliação dos controles existentes.

IV.5.6 Auditoria sobre Segurança Energética de Roraima

Processos TC 012.176/2019-2

Relator: Ministra Ana Arraes

Acórdão: 1.552/2020-TCU-Plenário

186. Roraima é o único estado da Federação que não está conectado ao Sistema Interligado Nacional (SIN). Esse estado também possui o maior número de sistemas isolados, abastecidos, em sua maioria, por usinas térmicas a diesel, extremamente caras e poluentes. O sistema que abastece a capital Boa Vista, que conta com 80% da população do estado, era suprido pela hidrelétrica de Guri, na Venezuela.

187. Entretanto, devido à crise econômica do país vizinho, esse suprimento foi cortado, o que levou a Capital a utilizar usinas térmicas a diesel, além de enfrentar apagões frequentemente. Somado a isso, há, desde 2012, um imbróglio envolvendo a construção da Linha de Transmissão (LT) Manaus-Boa Vista que ligará o Estado ao SIN.

188. Assim, essa auditoria foi concebida de forma a avaliar a adequação de políticas e ações dos agentes do setor elétrico para garantir o abastecimento do mercado de energia em Roraima, com segurança, eficiência, sustentabilidade e modicidade tarifária

189. Constatou-se que não foram superados os entraves da componente indígena para a emissão da Licença de Instalação da obra da LT Manaus-Boa Vista. O atraso na emissão da licença de instalação aumentou os custos do projeto e levou a concessionária responsável pelo empreendimento a solicitar reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Inicialmente, os

investimentos previstos para implantação da obra eram da ordem de R\$ 1,1 bilhão, com receita anual permitida (RAP) de R\$ 121 milhões.

190. O pedido da concessionária foi o aumento para uma RAP de R\$ 396 milhões, tendo em vista o aumento do valor do investimento previsto para R\$ 2,6 bilhões. Importante ressaltar que enquanto não interligado ao SIN, o estado de Roraima tem a energia mais cara do Brasil. Apenas em 2019, foram repassados R\$ 1,9 bilhão a título de subsídio via Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC) para Roraima.

191. Outro impacto da não interligação foi a sobrecontratação de energia a que ficou submetida a concessionária de distribuição de energia do Estado (já solucionado pela Aneel). Além disso, foi verificado risco de atraso no processo de viabilização socioambiental da hidrelétrica Bem-Querer (Rio Branco), em Roraima, que é uma das soluções estruturantes para garantir a segurança energética do Estado.

192. Foi determinado ao MME que edite um plano de ação de forma a estruturar as ações necessárias a garantir o abastecimento do mercado de energia em Roraima, com segurança, eficiência e sustentabilidade, incluindo viabilização da implantação da LT Manaus-Boa Vista, mitigação de atraso nos estudos preparatórios para licitação e implantação da UHE Bem Querer e soluções alternativas estruturais para minimizar os subsídios da CCC.

193. Espera-se dar maior transparência aos diversos interessados acerca do impacto da não interligação de Roraima ao SIN e que haja maior coordenação entre os órgãos governamentais para o desenvolvimento das políticas públicas do Setor Elétrico.

IV.5.7 Atuação das empresas do grupo Eletrobras no acompanhamento e controle do desempenho de empreendimentos geridos por meio de SPEs

Processos TC 022.373/2017-9

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

194. Realizou-se auditoria de conformidade da atuação das empresas do Sistema Eletrobras no acompanhamento e controle do desempenho de empreendimentos geridos por meio de Sociedades de Propósito Específico (SPEs).

195. Concluiu-se que eventos involuntários ao processo de gestão (como a repactuação do risco hidrológico, no setor de geração hidroelétrica), bem como omissões na política de gestão, controle e fiscalização dos investimentos (como aumentos generalizados nos dispêndios pré-operacionais, atrasos na entrada em operação, alterações na estrutura de capital prevista inicialmente, e sobrestimativa da capacidade de geração de empreendimentos ou do prazo de concessão) conduziram à redução de rentabilidade dos investimentos na ordem de R\$ 78 bilhões.

196. Essas constatações ensejaram a proposta de recomendações de melhorias operacionais à Eletrobras. A despeito da questão sistêmica, apontaram-se também outras irregularidades individuais.

197. Em relação à gestão dos direitos de sócio da Chesf, concluiu-se que a SPE Extremoz Transmissora do Nordeste (ETN) foi como uma sociedade privada, ainda que o parceiro privado já tivesse declarado que faria parte apenas formalmente da constituição da sociedade, sem participar efetivamente da vida social da empresa e dos investimentos, pois não concordara com o retorno dos investimentos.

198. Desse modo, os investimentos da SPE foram viabilizados com recursos de R\$ 590 milhões originários da empresa estatal e de R\$ 510,00 do parceiro privado. O controle acionário deveria ter sido assumido pela Chesf e a SPE submeter-se-ia ao regime jurídico aplicável às estatais.

199. Contudo, os gestores não trataram o processo de reestruturação de forma célere e conduziram o empreendimento pelo regime jurídico de direito privado, desrespeitando, entre outros, a necessidade de inclusão dos recursos no orçamento de investimento das empresas estatais, e também aos princípios de licitação, uma vez que a SPE celebrou diretamente contratos



totalizando mais de R\$ 9,5 milhões apenas com a realização de contatos por e-mail ou simples contato telefônico.

200. Além disso, a inércia na reestruturação não permitiu a captação de financiamentos, e a SPE não teria os requisitos de rentabilidade exigidos pela Eletrobras no momento do Leilão.

201. Dessa forma, além de irregularidades no orçamento de investimentos da Chesf e nas contratações da ETN, foi identificado dano ao patrimônio da Chesf em valor superior a R\$ 11 milhões, que ensejou a proposta de abertura de Tomada de Contas Especial para ressarcimento do dano.

202. Em relação à gestão dos direitos de sócio da Eletrosul, constatou-se que a empresa estatal desenvolveu integralmente os projetos dos parques eólicos de Livramento, cujo valor de mercado foi estimado em mais de R\$ 10 milhões. Os projetos foram transferidos à SPE Livramento holding, então privada, que nunca realizou o devido ressarcimento. A Eletrosul ainda não foi capaz de realizar os procedimentos para ser efetivamente remunerada.

203. No exercício de seus direitos de sócio nessa mesma SPE, constatou-se que a inclusão de cláusula de Opção de Venda das ações da Fundação Elos no Acordo de Acionistas da SPE Livramento foi realizada sem o devido embasamento econômico-financeiro, e sem a aprovação das instâncias de governança da Eletrosul.

204. As irregularidades resultaram na aquisição da participação da Fundação ELOS com valor superior à precificação pelo valor patrimonial e pelo fluxo de caixa descontado, resultando em dano ao patrimônio da Eletrosul superior a R\$ 22 milhões, que ensejou a proposta de abertura de Tomada de Contas Especial para ressarcimento do dano. O Plenário do TCU ainda irá apreciar o trabalho.

IV.5.8 Acompanhamento da segunda rodada de desinvestimentos da Eletrobras

Processos TC 031.986/2017-0

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

205. A Eletrobras, buscando dar cumprimento ao Plano Diretor de Negócios e Gestão (PDNG) 2017-2021 da companhia, realizou nova rodada de desinvestimentos, com o objetivo de alienar suas participações em determinadas sociedades de propósito específico (SPE) remanescentes do primeiro procedimento competitivo.

206. Assim, o presente acompanhamento está avaliando a documentação elaborada (edital e documentos correlatos) na organização do procedimento competitivo atual, cujas regras foram estabelecidas com base no Decreto 9.188/2017, os valuations atualizados dos ativos, elaborados pela estatal, e os atos relacionados à transferência dos ativos alienados aos proponentes selecionados.

207. Até o momento, foram encontradas oportunidades de melhorias no edital e nos termos de referência das empresas contratadas para viabilizar o procedimento competitivo, assim como foram sugeridas propostas de melhorias na elaboração dos valuations realizados. O processo encontra-se, atualmente, em análise pelo gabinete do ministro relator (há previsão de ser colocado em pauta na próxima semana, sessão do dia 30/9, oportunidade na qual poderemos atualizar as informações do processo incluindo um acórdão).

IV.5.9 Análise de efetividade do programa de integridade da Petrobras

Processos TC 020.846/2019-3

Relator: Ministro Benjamin Zymler

208. Ilegalidades e irregularidades em empreendimentos da Petrobras vêm sendo apontadas por esta Corte de Contas com maior ênfase a partir de 2007 (PAC), mas ganharam maior relevo desde a eclosão da Operação Lava Jato (2014). Novas ilegalidades foram desveladas pela operação e, em 2015, uma CPI foi instituída pela Câmara dos Deputados, para tratar do tema.

209. Identificou-se a fragilização da transparência, comprometendo o adequado do “tom do topo”, o qual é um dos atributos essenciais para o sucesso do programa de integridade da companhia. Isso ocorreu porque a alta administração condicionou a entrega de informações essenciais para a auditoria à superveniência de fatos novos, externos à estatal e em desacordo com o arcabouço legal pátrio.

210. Identificaram-se também fragilidades que comprometem o diagnóstico da efetividade do programa de integridade, dados a ausência de indicadores relevantes, o uso de indicadores inválidos e resultados que sinalizam baixo desempenho, além de outros aspectos qualitativos que suscitam atenção da companhia e da União.

211. Espera-se que esse trabalho contribua para o célere aprimoramento do programa de compliance da Petrobras, apresentando as oportunidades de melhoria que proporcionam o fortalecimento do controle interno e a conformidade da estatal, bem como a mitigação de risco, evitando novos episódios de corrupção e fraudes, além de fomentar uma robusta cultura de integridade.

IV.5.10 Descomissionamento de instalações de petróleo e gás offshore

Processos TC 039.462/2019-6

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

212. A auditoria operacional relativa ao descomissionamento de instalações de petróleo e gás offshore partiu do acompanhamento dos assuntos mais relevantes em discussão no setor de petróleo e gás natural, no Brasil e no mundo, realizado de forma constante pela equipe da SeinfraPetróleo.

213. O tema do descomissionamento de instalações de produção de petróleo e gás natural tem sido recorrentemente levantado e apontado em fóruns nacionais e internacionais como ponto de atenção na indústria petrolífera.

214. O descomissionamento insere-se, em geral, na etapa final do ciclo de exploração e produção dos campos de petróleo e gás natural, ocasião em que, por motivos técnicos ou econômicos, ocorre o fim da vida útil das instalações ou do próprio campo. Essa etapa agrupa as atividades de desativação e remoção – total ou parcial – das instalações utilizadas, tamponamento de poços perfurados, destinação adequada de resíduos e rejeitos gerados, além de recuperação ambiental da área.

215. Delimitou-se o escopo da auditoria para o descomissionamento marítimo (offshore), em razão da sua maior relevância material, maior complexidade técnico-econômica e por ensejarem maiores riscos de comprometimento da capacidade institucional dos órgãos diretamente envolvidos, bem como pelo potencial de produção de impactos à sociedade brasileira.

216. Nessa linha, como objetivo geral, a auditoria buscou verificar se o atual arcabouço jurídico-regulatório relativo ao processo de descomissionamento de instalações de petróleo e gás offshore confere segurança jurídica às partes e se trata adequadamente os riscos inerentes às atividades.

217. Como objetivos específicos, foi previsto um estudo de caso no processo de descomissionamento do FPSO Cidade do Rio de Janeiro (FPRJ), além da análise no processo de atualização da Resolução ANP 27/2006, que culminou na publicação da Resolução ANP 817/2020, em 27/4/2020.

218. Assim, foram coletadas e estudadas publicações diversas e analisados documentos e informações obtidos dos principais stakeholders, em especial, junto à Agência Nacional do Petróleo e Gás (ANP), à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Também foram feitas reuniões técnicas para esclarecimento de pontos relevantes do processo de descomissionamento, identificando os principais riscos do processo.

219. Em resumo, analisou-se se o arcabouço jurídico trata os principais riscos do processo de forma adequada, bem como se o processo de atualização da Resolução ANP 27/2006, que resultou na Resolução ANP 817/2020, principal regulamentação sobre o tema, foi conduzido de forma a sanar ou mitigar eventuais falhas de regulação.

220. Com base na legislação aplicável e em boas práticas nacionais e internacionais, foram registrados quatro achados de auditoria: insegurança jurídica relativa às análises ambientais que subsidiam a autorização do processo de descomissionamento; falha de governança referente ao processo de análise do projeto de descomissionamento no Ibama; fragilidades de coordenação interinstitucional; e medidas de mitigação insuficientes contra o risco de bioinvasão da costa brasileira por coral-sol.

221. A partir das análises, identificou-se que o longo período de produção da jazida de combustível fóssil offshore assenta-se sobre uma solução genérica de desativação das instalações, licenciada ambientalmente pela autoridade responsável. Os efeitos decorrentes de se estabelecer precocemente e genericamente uma solução para os descomissionamentos de unidades de produção marítimas têm ocasionado impasses entre operadores e o Ibama, como órgão ambiental responsável.

222. Como consequência, a solução efetiva para o descomissionamento tem sido postergada para o final da vida útil do campo, levando a uma situação de baixa segurança jurídica e de potencialização de riscos, em especial, os relacionados ao meio ambiente. Essa situação se agrava pela inexistência, até o momento, de normativo específico ou de posicionamento institucional do Ibama quanto às regras aplicáveis ao processo.

223. Ainda, constatou-se existir falha de governança interna no Ibama, com relação à análise dos projetos de descomissionamento. Assuntos de alçada do presidente da instituição são tratados diretamente pela unidade técnica, em aparente contradição a regulamento interno e sem observar o princípio da segregação de funções.

224. Além disso, fragilidades de coordenação entre os órgãos responsáveis pela aprovação do projeto de descomissionamento ainda persistem, apesar do bom avanço obtido com a publicação da Resolução ANP 817/2020, cujo processo de elaboração foi conduzido a partir de interação com organismos internacionais e com amplo debate entre órgãos do governo e indústria do setor de petróleo, estando apta a mitigar os principais riscos atrelados ao processo de descomissionamento. No entanto, em razão do estoque de projetos de descomissionamento de unidades de produção e de outros que se aproximam, grande esforço de coordenação interinstitucional ainda é demandado.

225. Por fim, verificou-se que as medidas de mitigação atualmente adotadas contra o risco de bioinvasão da costa brasileira por coral-sol têm se mostrado insuficientes e não efetivas. Não há planos de contingência para situações emergenciais, as quais ensejam grande risco de comprometimento da fauna marinha brasileira pela bioinvasão. Todavia, há esforços sendo tomados pelo órgão ambiental em alinhamento com Plano de Governo para conter e mitigar ainda mais a proliferação dessa espécie bioinvasora.

226. Como benefícios da auditoria, aponta-se o aumento da expectativa de controle e a possibilidade de fornecimento de subsídios para atuação de outros órgãos ou autoridades. Também se pode acrescentar como benefício esperado, o aprimoramento das análises ambientais dos processos de descomissionamento de instalações de petróleo e gás offshore.

IV.5.11 Estudos de Viabilidade do Transporte Público de Média e Alta Capacidade

Processos TC 037.580/2018-3

Relator: Ministro Vital do Rêgo

227. A auditoria teve por objetivo verificar em que medida as análises acerca da viabilidade técnica, econômica e ambiental de empreendimentos de transportes públicos de



média e alta capacidade são suficientes e aderentes aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, bem como a referenciais que abordam o tema, possibilitando a contratação, a entrega e a operação de empreendimentos viáveis do ponto de vista técnico, econômico e ambiental.

228. Assim foram analisados os processos administrativos de empreendimentos de TMA da SMDRU/MDR, revisitados os principais processos de controle externo no âmbito do TCU anteriores a Anop, bem como buscou-se referências nacionais e internacionais sobre a avaliação de EVTEAs.

229. Durante as análises, verificou-se que o Ministério do Desenvolvimento Regional não realiza, direta ou indiretamente, de forma sistemática, a avaliação de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental de empreendimentos de transporte público de média e alta capacidade nem possui normativos e manuais que regulem as rotinas e procedimentos voltados para a apresentação desses estudos pelos estados e municípios, o que configura alto risco de aplicar recursos federais em empreendimentos sem viabilidade com a ineficiente alocação de recursos públicos, impactando a efetividade dos serviços de mobilidade urbana nas cidades e a melhoria da qualidade de vida da população.

230. A partir deste trabalho espera-se: obter suficiência e adequação na avaliação técnica dos EVTEAs, incrementando a qualidade dos projetos; aperfeiçoar e acelerar o processo decisório de seleção desse projetos; gerar efeito multiplicador na atração de investimentos das mais diversas fontes; aprimorar o ambiente de negócios do setor de transporte público; dar maior segurança jurídica aos stakeholders; mitigar o risco de ocorrer irregularidades na contratação e execução dos projetos; alinhar os projetos à PNMU e aos planos municipais e de desenvolvimento urbano integrado; evitar a dispersão e desperdício dos recursos públicos; incrementar a eficiência do investimento; maximizar os benefícios em prol da sociedade; diminuir o tempo de deslocamento nas cidades; e melhorar a qualidade do serviço público de transporte.

IV.5.12 Edificações hospitalares em combate à Covid-19

Processos TC 016.795/2020-2

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

231. Em decorrência do surto de coronavírus, que deu origem à pandemia global de Covid-19, o Ministério da Saúde, com o apoio do Ministério da Infraestrutura, contratou, diretamente, empresa para implantação do hospital de campanha em Águas Linda de Goiás/GO, bem como a Fiocruz contratou o projeto e a construção do Centro Hospitalar de Atenção Especializada e Apoio às Pesquisas Clínicas para Pacientes Graves - Sars-Cov-2, localizado no Rio de Janeiro.

232. Nesse contexto, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), realizou a fiscalização, na modalidade Acompanhamento, nesses empreendimentos, por se tratarem de contratações diretas emergenciais de obras e serviços de engenharia, financiadas com recursos federais, realizadas por meio de dispensa a licitação, com base na Lei 13.979/2020, de 6/2/2020, e/ou no art. 24 da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações), de 21/6/1993.

233. A fiscalização integrou o Plano Especial de Acompanhamento da Covid-19 (TC 016.602/2020-0), autorizado via Comunicação Plenária do Presidente Min. José Mucio Monteiro, no dia 8/4/2020.

234. A auditoria evidenciou que a Fiocruz, absteve-se de realizar as etapas prévias à contratação, que não realizou pesquisas de mercado para a seleção da empresa contratada, infringindo os preceitos do art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal. Ainda que a fundação de apoio (Fiotec) contratou, de forma irregular, a elaboração dos projetos do centro hospitalar, o que resultou em deficiência na escolha do regime

de contratação integrada, para viabilizar que a empresa projetista pudesse executar o empreendimento.

235. Constatou-se que não consta no processo de contratação as composições de custos unitários dos serviços do contrato 22/2020 de execução do Centro Hospitalar de Atenção Especializada e Apoio às Pesquisas Clínicas para Pacientes Graves - Sars-Cov-2. Ademais, em relação ao orçamento, verificou que, 36% do valor inicial do orçamento da proposta, representa itens expressos em unidades genéricas, como “verba” e “projeto”, contrariando o art. 7º, §2º, inciso II da Lei 8.666/93.

236. No que diz respeito à implantação do Hospital de Campanha de Águas Lindas/GO, identificou que o empreendimento foi autorizado, pelo Ministério da Saúde, sem a verificação dos critérios prévios que comprovassem que todas as medidas para a ampliação dos leitos hospitalares haviam sido adotadas pelo estado de Goiás, ou pelo município. Verificou que, devido à morosidade na assinatura do Acordo de Cooperação para a transferência do hospital de campanha ao estado de Goiás, resultou no atraso na entrada em operação do hospital de campanha.

237. Por fim, observou que o contrato administrativo 150/2020, para a implantação do hospital de campanha de Águas Lindas de Goiás somente foi assinando após a implantação do objeto, o que afronta o art. 62, caput e § 4º, da Lei 8.666/93 e jurisprudência do TCU.

238. Diante disso, foi proposta a oitiva da Fiocruz, devido às irregularidades identificadas na contratação do centro hospitalar e foi proposta dar ciência ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Infraestrutura, sobre as irregularidades observadas no acompanhamento, com base nos art. 2º, inciso II, e art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020, com vistas a evitar a reincidência das irregularidades apontadas em futuras contratações.

239. Em relação aos benefícios potencialmente alcançáveis, espera-se que a auditoria contribua para as melhorias procedimentais dos órgãos, atinentes à economicidade, nas licitações emergenciais, por dispensa, que envolvam recursos federais. Uma vez que os principais achados tratam sobre a necessidade de realização de pesquisa de mercado, para justificar as contratações diretas, e sobre a necessidade de avaliação de alternativas, com vistas a subsidiar a autorização da solução que apresente melhor custo-benefício para o órgão e para a sociedade.

IV.6. Outras Fiscalizações Relevantes

IV.6.1 Auditoria sobre o projeto de construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste – FICO

Processo: TC 025.638/2019-0

Relator: Ministro Bruno Dantas

240. O TCU fiscalizou o projeto de construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO), entre Mara Rosa/GO e Água Boa/MT. Com aproximadamente 383 km de extensão, o segmento da obra foi elencado como prioritário pelo Plano Nacional de Logística e será executado por intermédio de investimento cruzado decorrente da prorrogação da subconcessão da Estrada de Ferro Vitória e Minas.

241. O projeto das obras de construção da FICO sofreu diversas alterações oriundas do processo de auditoria, que permitiu ao Ministério da Infraestrutura e à Valec aperfeiçoarem diversos elementos do projeto, cujo custo passou de cerca de R\$ 3,17 bilhões para R\$ 2,77 bilhões, ou seja, redução do valor da obra em aproximadamente R\$ 400 milhões.

242. Inicialmente, o Relatório de Auditoria apontou dois achados: "projeto básico deficiente" e "metodologia inadequada para definição do orçamento" e foi proposta a expedição de determinações ao Ministério da Infraestrutura, a serem adotadas previamente à assinatura do respectivo contrato. No entanto, após o envio para comentários dos gestores, o Ministério da Infraestrutura encaminhou nova versão do projeto de construção, que remodelou o plano

logístico com alterações condizentes ao contexto de construção da obra e sanou as irregularidades anteriormente identificadas pela equipe de auditoria.

243. Esta auditoria realizou a análise do orçamento com o uso do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), metodologia alinhada com a Estratégia Digital em construção pelo TCU para dar mais efetividade aos seus trabalhos. Antes dessa auditoria, o SAO não possuía tipologia de análise de potenciais irregularidades em obras ferroviárias.

244. Durante o trabalho foi possível identificar situações potenciais que poderiam ser constatadas de forma automatizada a partir da análise do orçamento e resultou no desenvolvimento de 21 novas tipologias de potenciais irregularidades especializadas. Esse conhecimento adquirido já está integrado e presente no SAO e disponível a qualquer auditor do Tribunal para uso em obras ferroviárias.

IV.6.2 Obra de derrocamento no Rio Tocantins

Processo: TC 021.297/2020-7

Relator: Ministro Augusto Nardes

245. O TCU fiscalizou os atos de contratação e execução da obra de derrocamento no rio Tocantins, entre o reservatório da usina hidrelétrica de Tucuruí e o povoado de Santa Terezinha do Tauri, com extensão de 43 km e volume de derrocamento estimado de 1.284.220,00 m³.

246. A obra é uma contratação integrada consistindo na elaboração dos projetos básico e executivo, bem como a realização das ações ambientais e das obras para implantação do canal de navegação na região do Pedral do Lourenço, na hidrovia do rio Tocantins/PA, no valor de R\$ 658.686.026,84.

247. A melhoria das condições de navegabilidade no Rio Tocantins favorecerá o escoamento da produção mineral, agrícola e da pecuária sob sua área de influência, que abrange os Estados de Tocantins, Maranhão e a região leste do Pará, com destino ao porto de Vila do Conde/PA e ao Rio Amazonas. A implantação da hidrovia permitirá a redução do custo do transporte e o aumento da competitividade dos produtos brasileiros no exterior, constituindo-se também em fator de integração aos modais ferroviário e rodoviário.

248. A auditoria propôs recomendação para que o Dnit estabeleça, para definição do traçado do canal a ser escavado, uma ferramenta de decisão do tipo multicritério, que leve em conta além da minimização dos volumes a serem derrocados, parâmetros de desempenho da hidrovia, como por exemplo, a velocidade de navegação do comboio desejada e a minimização da necessidade de desmembramento do comboio.

249. Dessa feita, tendo em vista que o projeto executivo pode escolher entre múltiplas alternativas viáveis de traçado/geometria do canal, a utilização de uma ferramenta de decisão do tipo multicritério pode ajudar a minimizar os riscos de eventuais prejuízos às condições de navegação, trazendo mais impessoalidade e transparência às soluções técnicas adotadas.

IV.6.3 Análise de contratos de conservação e recuperação de rodovias do tipo Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO)

250. A SeinfraRodoviaAviação selecionou doze contratos para fiscalização no Fiscobras 2020, sob a administração do Dnit, cujos objetos compreendem serviços de manutenção rodoviária (conservação/recuperação), de natureza continuada, nos quais as atividades são periodicamente planejadas, a partir da elaboração de um Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO).

251. A seleção dos objetos foi realizada com base em critérios de materialidade, relevância e oportunidade. Nesse processo, priorizou-se a escolha de contratos que apresentaram custo superior ao custo médio das contratações de conservação praticado na região. Além disso, o critério de seleção considerou o valor global do contrato e o custo por km x faixa x ano.

252. Os contratos escolhidos foram divididos pelas três regiões cujos programas de governo fiscalizados receberam maior dotação – Norte, Nordeste e Sul -, sendo quatro

fiscalizações para cada região. Os objetos selecionados, com seu respectivo número de processo e relator, encontram-se na Tabela 8:

Tabela 8 - Objetos selecionados e fiscalizados

<u>Objeto</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
BR - 163/PA - trecho 1	019.943/2020-2	André de Carvalho
BR - 163/PA - trecho 2	019.984/2020-0	André de Carvalho
BR - 174/AM - trecho 1	025. 976/2020-6	Augusto Sherman
BR - 174/AM - trecho 2	025.978/2020-0	Augusto Sherman
BR - 101/SE	016.042/2020-4	Augusto Nardes
BR - 135/PI	019.961/2020-0	Walton Alencar
BR - 135/BA	025.980/2020-3	Vital do Rêgo
BR - 222/MA	019.985/2020-7	Aroldo Cedraz
BR - 282/SC – trecho 1	019.963/2020-3	Weder de Oliveira
BR - 282/SC – trecho 2	019.986/2020-3	Weder de Oliveira
BR - 285/RS – trecho 1	025.973/2020-7	Weder de Oliveira
BR - 285/RS – trecho 2	025.975/2020-0	Weder de Oliveira

Fonte: SeinfraRodoviaAviação

253. A fiscalização do contrato de execução dos serviços de manutenção (conservação/recuperação) na rodovia BR-101/SE (Fiscalis 60/2020), primeira das dozes fiscalizações realizadas, serviu de “piloto” para definição do escopo, das questões e dos procedimentos de auditoria a serem realizados nas demais.

254. Destaca-se que os principais achados encontrados, considerado as doze fiscalizações realizadas, estão relacionados a:

- a) falhas na elaboração do Plano Anual de Trabalho e Orçamento;
- b) falhas na medição dos serviços;
- c) liquidação irregular de despesas; e
- d) assinatura de contrato sem a exigência da garantia adicional.

255. Dentre os benefícios estimados, espera-se que essas fiscalizações propiciem a manutenção da expectativa do controle, o que induz o aprimoramento na forma de atuação da unidade jurisdicionada quanto à elaboração de projetos do tipo PATO e no acompanhamento da execução contratual, bem como a melhoria dos controles internos do Dnit. Ademais, em alguns casos, a atuação do TCU poderá levar à glosa de valores aparentemente medidos e pagos de forma indevida.

256. Por fim, torna-se oportuno ressaltar que, além desses benefícios, tem-se o aprimoramento das competências dos membros das equipes que participaram dessas auditorias, com a possível utilização desses conhecimentos em futuras ações de controle sobre objetos semelhantes.

IV.6.4 Monitoramento da gestão de segurança das barragens de usos múltiplos

Processos TC 026.299/2020-8

Relator: Ministro Augusto Nardes

257. Foi realizada fiscalização, na modalidade de Relatório de Monitoramento (RMon), com o objetivo de validar os planos de ação apresentados pelos responsáveis e a elaboração de um plano de monitoramento para verificação do cumprimento das deliberações de auditoria

operacional que avaliou a gestão de segurança das barragens de usos múltiplos sob responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e à Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

258. Foram analisadas em caráter preliminar as dezessete determinações direcionadas pelo item 9.1 do Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário ao Dnocs e à Codevasf, perfazendo 34 deliberações, bem como todas as 45 recomendações dirigidas a: Ministério da Economia (4); Ministério do Desenvolvimento Regional (11); Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) (10), entre outras.

259. Na primeira etapa em agosto/setembro/2020, constatou-se que o Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário, de suas 79 deliberações, teve, em caráter preliminar, quinze atendidas (19%), 27 não atendidas (34%) e 37 (47%) devidamente justificadas.

260. Em relação às 34 determinações e às duas recomendações especificamente direcionadas ao Dnocs e à Codevasf, apenas 9 (25%) foram consideradas como preliminarmente atendidas e 27 (75%) como não atendidas, de modo que foi proposto plano de monitoramento para as determinações a ser realizado no segundo semestre de 2021, quando as entidades serão avaliadas definitivamente.

261. Após reuniões de encerramento com as principais entidades monitoradas, em número de deliberações (Dnocs, Codevasf, MDR, CNRH e ANA), todas reconheceram a importância do acompanhamento do TCU quanto às medidas adotadas ou planejadas para o atendimento do Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário.

262. Foram identificados benefícios, que puderam ser verificados durante a execução da ação de controle, quanto à expectativa de controle, bem como em sede de monitoramento de deliberações, com incrementos na gestão de atividades relacionadas à segurança de barragens por parte das entidades da administração pública.

V. Outras atividades realizadas pela Coinfra

V.1. Grupos de Trabalho da Estratégia Digital e do Fiscobras

263. Importante destacar a ação do Grupo de Trabalho (GT) da Estratégia Digital do Tribunal de Contas da União, cujo objetivo é o de “empreender ações que permitam o redesenho da forma de atuação do Tribunal, em especial no contexto digital, no intuito de alavancar o impacto das ações que permitam o redesenho da forma de atuação do TCU”.

264. A equipe da Coinfra trabalhou em parceria com o aludido GT visto que a área de infraestrutura foi priorizada para, junto à STI, elaborar a Estratégia Digital do TCU e permitir maior investimento em ações como SAO, Alice, Geocontrole, Instrução Assistida, aprimoramento do Fiscalis, bem como a produção de seleções ainda mais aprimoradas nos futuros Fiscobras, com base em análises de risco mais estruturadas e mudança de paradigma na atuação do TCU na área de obras públicas.

265. Considerando a possibilidade de avanços significativos para a área de infraestrutura, a Coinfra já estava atuando com foco em aprimorar as ferramentas de TI existentes, bem como em construir caminhos para a integração ou uso concomitante de sistemas.

266. Nesse intuito, criou-se um outro grupo de trabalho específico para propor aprimoramentos dos procedimentos relacionados ao Fiscobras (inclusive dos correspondentes procedimentos no sistema Fiscalis), bem como elaborar propostas de mudanças nos textos das futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para compatibilização com as conclusões e oportunidades de evolução identificadas. O GT de aprimoramento do Fiscalis ainda está em curso e será finalizado nas próximas semanas.

V.2. Termos de Cooperação com Dnit e Ministério da Infraestrutura

267. Outra atuação de grande relevo foi a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 7/2020, firmado em 9/7/2020, com validade de dois anos, o qual celebrou uma parceria entre o TCU, o Ministério da Infraestrutura e o Departamento Nacional de Infraestrutura em

Transportes – Dnit, com o objetivo de disciplinar o intercâmbio de tecnologias, conhecimentos informações e bases de dados entre os partícipes.

268. Um dos objetivos desse acordo é que o Dnit, bem como outros órgãos e entidades subordinados ao Ministério da Infraestrutura, passem a carregar os orçamentos no sistema SAO. Tal fato permitirá uma atuação mais tempestiva do TCU nas licitações de obras públicas geridas por esses entes.

269. Dessa forma, o uso da ferramenta pelo Dnit permitirá que a entidade acompanhe os apontamentos das licitações realizadas pelas Superintendências Regionais, bem como o Ministério da Infraestrutura tenha elementos sistematizados que poderão ser usados para fins de sua supervisão ministerial.

270. Além do aludido acordo de cooperação já assinado, a Coinfra está em negociação com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e a Companhia de Desenvolvimento os Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf). Ressalta-se que reuniões já foram realizadas e novos acordos de cooperação com esses entes estão em análise.

V.3. Cadastro de Obras do Governo Federal

271. É sabido que as obras públicas possuem um poder transformador na medida em que o Estado converte o pagamento dos impostos em investimentos eficientes para melhorar a qualidade de vida da sociedade.

272. Por outro lado, há inúmeros casos de desvio de recursos públicos em verbas destinadas à realização de obras. Desse modo, fiscalizações cada vez mais efetivas nesse setor são imprescindíveis para proteger o Erário e a consolidação de informações precisas e atualizadas sobre que obras estão atualmente em execução, concluídas ou paralisadas é fundamental.

273. A inexistência de um cadastro geral de obras públicas executadas com recursos federais, cuja necessidade foi apontada pelo TCU mediante os Acórdãos 1.188/2007, 617/2010 e 148/2014, ambos do Plenário e de relatoria do Ministro Valmir Campelo, impossibilita a coleta de informações precisas e atualizadas sobre a situação das obras em curso no país. Para isso, foi autuado o TC 021.758/2015-8 (relatoria: Min. Benjamin Zymler) no intuito de acompanhar o andamento dessa implementação.

274. Está claro que é imprescindível a criação do Cadastro Geral de Obras públicas executadas com recursos federais, com a possibilidade de ampla consulta pela sociedade e órgãos de controle, permitindo o acompanhamento de sua execução físico-financeira.

275. Nesse sentido, o TCU, mais especificamente, a Coinfra, atua junto ao atual Ministério de Infraestrutura e ao Ministério da Economia, para que o Poder Executivo efetivamente crie o aludido cadastro. Várias reuniões do TCU junto à equipe desses órgãos foram realizadas para viabilizar esse sistema. O acompanhamento do sistema está sendo realizado no âmbito do TC 021.758/2015-8.

276. A informação mais recente é que, em 28/9/2020, foi emitido o Decreto 10.496, o qual instituiu o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI). Consoante o decreto em tela, o aludido sistema estará em funcionamento até o dia 31/1/2021.

V.4. Denúncias e Representações das Seinfra

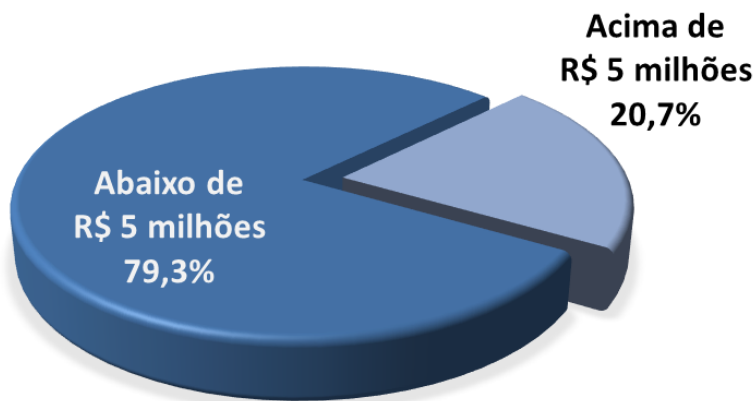
277. A respeito de análise de denúncias e representações, a SeinfraUrbana montou um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de realizar a coordenação, gestão e a supervisão de um estoque de processos de controle externo da unidade técnica, os quais tenham similaridade e oportunidades de padronização, a fim de reduzir consideravelmente o alto volume desses processos, a partir do ganho de escala e das boas práticas identificadas na secretaria.

278. O aludido GT é formado por um supervisor e cinco servidores que atuaram quase que com exclusividade para essa demanda. A maioria dos processos instruídos pelo grupo eram denúncias e representações.

279. Esse primeiro período dessa experiência pode ser considerado exitoso, tendo em vista a **instrução de 111 processos entre maio e setembro**, totalizando um volume de recursos fiscalizados **de mais de R\$ 625 milhões**. Também merece destaque o fato de que, com a similaridade dos processos e até a repetição de alguns representantes, a produtividade média foi ampliada com o decorrer dos meses.

280. Desses processos elencados como denúncias ou representações, 23 possuem materialidade acima de R\$ 5 milhões. Já os outros 88 possuem volume de recursos fiscalizados até o aludido valor, o que corresponde a 79,3% do total desses processos. No Gráfico 6 consta a proporção da quantidade de processos que possuem, como VRF, valores acima, bem como abaixo de R\$ 5 milhões.

Gráfico 6 – VRF de Denúncias e Representações da Seinfra Urbana



Fonte: Seinfra Urbana

281. O estoque só não foi ainda mais reduzido devido ao grande volume de representações com pedido de medida cautelar que ingressaram na unidade, notadamente nos meses de julho e agosto, interrompendo o fluxo normal dos processos.

VI. Resultados consolidados do Fiscobras 2020

VI.1. Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

282. Os critérios para mensuração do Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) são definidos no Anexo I da Portaria-TCU 222/2003. O VRF apurado no Fiscobras 2020 atingiu o montante de aproximadamente R\$ 16,2 bilhões. Já a dotação orçamentária abrangida no Fiscobras 2020 foi de R\$ 8 bilhões, montante assemelhado ao de 2019, que foi de R\$ 8,6 bilhões.

VI.2. Benefícios Financeiros das Fiscalizações

283. O **somatório dos benefícios financeiros** estimados das auditorias pertencentes ao **Fiscobras 2020** atingiu cerca de **R\$ 477 milhões**. A título de comparação, no ano anterior, foram constatados benefícios financeiros na ordem de R\$ 351 milhões.

284. A sistemática de identificação e registro de benefícios do controle no TCU encontra-se regulamentada por meio da Portaria – TCU 82, de 29 de março de 2012, e da Portaria-Segecex nº 10, de 30 de março de 2012 (alterada pela Portaria-Segecex nº 17, de 15 de maio de 2015), e tem como parâmetros a confiabilidade, a transparência, a universalidade e a auditabilidade dos valores informados. A Portaria-Segecex nº 10/2012 define as seguintes classificações em relação aos tipos de benefícios calculados pelo TCU:

2. VI - proposta de benefício potencial: benefício correspondente às propostas de encaminhamento formuladas pelas unidades técnicas, mas ainda não apreciadas pelo Tribunal;

3. VII - benefício potencial: benefício decorrente de deliberação do Tribunal cujo cumprimento ainda não foi verificado;

4. VIII - benefício efetivo: benefício decorrente do cumprimento de deliberação ou antecipado no âmbito administrativo em razão de processo em andamento no Tribunal.

285. Em regra, essas classificações refletem o estágio dos processos de fiscalizações. A proposta de benefício potencial refere-se ao montante envolvido em irregularidades identificadas pela unidade técnica durante a auditoria e cujo mérito ainda não foi apreciado pelo Tribunal.

286. Assim, o benefício potencial é referente a casos cujo mérito foi apreciado em acórdão, entretanto restam ações a serem efetuadas pelo jurisdicionados para saneamento das irregularidades. Em geral, esse valor decorre de multas, débitos ou outras sanções após ouvidas todas as demais possíveis justificativas dos jurisdicionados.

287. Por fim, há o benefício efetivo, cuja concretização foi confirmada pela unidade técnica por meio de monitoramento da deliberação ou durante a execução da ação de controle, independentemente de determinação do Tribunal (por exemplo, quando o jurisdicionado, de ofício, atua para sanar a irregularidade detectada pela equipe de auditoria). É possível, portanto, que um benefício seja efetivo sem passar pelos estágios anteriores.

288. Considerando a complexidade das auditorias que compõem o atual Fiscobras, é natural e justificado que, em grande parte, as unidades técnicas não tenham chegado à proposta de mérito em relação às irregularidades inicialmente apontadas pelas respectivas equipes de fiscalização. Na maioria dos casos, os processos encontram-se ainda em fase de contraditório dos gestores, os quais, normalmente, solicitam sucessivas dilações de prazos para o exercício pleno da ampla defesa.

289. Contudo, em obediência ao contido no Anexo à Portaria-Segecex 17, os benefícios do controle devem ser identificados pela unidade técnica em cada ação de controle realizada. Essa ação busca responder à questão de ganhos obtidos por influência dos trabalhos pelo Tribunal de Contas.

290. Salienta-se aqui que esses dados devem ser utilizados basicamente para fins de accountability, na medida em que o Tribunal tem o dever de divulgar o resultado de seu trabalho e a evolução dos custos do controle.

291. Portanto, os valores informados nos relatórios de auditoria, etapa inicial da fiscalização, são considerados propostas de benefícios, pois ainda pendentes de confirmação pelo colegiado correspondente.

292. Compete destacar que, quanto à mensuração, os benefícios podem ser classificados em (i) quantitativos financeiros; (ii) quantitativos não financeiros, por exemplo, incremento no número de beneficiários; e (iii) qualitativos, por exemplo, incremento na expectativa de controle, adequação da governança e ajustes relacionados à segurança da obra.

293. Em relação aos benefícios financeiros, os valores mensuráveis obtidos nas fiscalizações e disponibilizados nos sistemas gerenciais desta Corte, a Tabela 9 traz a relação das fiscalizações com os benefícios mais relevantes e tratam de estimativas realizadas pelas unidades técnicas. Cabe destaque em relação à redução do valor orçado para construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste, dentro do processo de Renovação Antecipada da Concessão da Estrada de Ferro Vitória-Minas, no montante de mais de R\$ 400 milhões.

Tabela 9 – Benefícios Financeiros - Fiscobras 2020

<u>Processo</u>	<u>Ministro-Relator</u>	<u>Obra</u>	<u>Tipo do Benefício</u>	<u>Benefícios</u>
025.638/2019-0	Bruno Dantas	Construção da Ferrovia de Integração do Centro-Oeste - Uruaçu/GO - Lucas do Rio Verde/MT	Efetivo	402.927.790,55
011.470/2020-8	Aroldo Cedraz	Canal adutor do sertão alagoano	Proposta	48.331.865,89
026.984/2020-2	Weder de Oliveira	Barragem de Panelas II em Cupira/PE	Proposta	6.915.708,24

<u>Processo</u>	<u>Ministro-Relator</u>	<u>Obra</u>	<u>Tipo do Benefício</u>	<u>Benefícios</u>
036.856/2019-3	Vital do Rêgo	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário da sede municipal em Sete Lagoas/MG	Potencial	4.629.469,63
022.713/2020-4	Aroldo Cedraz	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	Proposta	3.338.216,51
037.720/2019-8	Augusto Sherman	Orla do Rio Branco/Bacia do Caxangá - em Boa Vista	Proposta	2.911.410,51
039.012/2019-0	Weder de Oliveira	Cais de contenção com implantação de dois trapiches de embarque e desembarque	Proposta	2.800.000,00
029.452/2020-1	Bruno Dantas	Barragem de Gatos	Proposta	2.592.454,91
022.713/2020-4	Aroldo Cedraz	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	Proposta	1.430.803,21
		Outros empreendimentos	Proposta	1.583.130,00
			Total	477.460.849,45

Fonte: Coinfra/Siob.

VI.3. Indícios apontados

294. A distribuição das 59 fiscalizações em função do indício de maior de gravidade apontado na auditoria é mostrada na Tabela 10.

Tabela 10 - Distribuição das fiscalizações em função do indício de maior gravidade

<u>Gravidade</u>	<u>Quantidade</u>	<u>% de quantidade</u>
Fiscalizações com Irregularidade grave	31	52,5%
IGP	4	6,8%
pIGP	1	1,7%
IGR	1	1,7%
IGC	25	42,4%
Falhas / impropriedades (FI)	24	40,7%
Sem ressalva (SR)	4	6,8%
Total	59	100%

Fonte: Coinfra/Siob

295. Destaca-se que foram detectados indícios de irregularidade grave em 31 fiscalizações, ou seja 52,5% do total das fiscalizações. Das quatro fiscalizações que apresentaram indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), todas foram identificadas em exercícios anteriores e, após verificação pelas equipes de auditoria, relata-se que os indícios graves permaneceram.

Tabela 11 - Obras classificadas com indícios de IGP

<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
AL	Canal Adutor do Sertão Alagoano	011.470/2020-8	Aroldo Cedraz
BA	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	015.621/2018-9	Weder de Oliveira
RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0	Walton Rodrigues Alencar
RS	Obras de Ampliação de Capacidade da	010.370/2016-1	Aroldo Cedraz

<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
	BR-290/RS		

Fonte: Coinfra/Siob.

296. Narra-se, ainda, que uma das 59 fiscalizações apresentou achados com proposta de classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação, mas que ainda não foi apreciada pelo TCU.

Tabela 12 - Empreendimentos com proposta de IGP ainda não confirmada pelo TCU (pIGP)

<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
RO	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	022.713/2020-4	Aroldo Cedraz

Fonte: Coinfra/Siob

297. Há, também, um empreendimento com indícios de irregularidades graves com recomendação de retenção parcial de valores (IGR), ou seja, as retenções de pagamentos ou garantias oferecidas caracterizam-se como suficientes para resguardar o erário até a decisão de mérito do TCU. A obra encontra-se listada na Tabela 13.

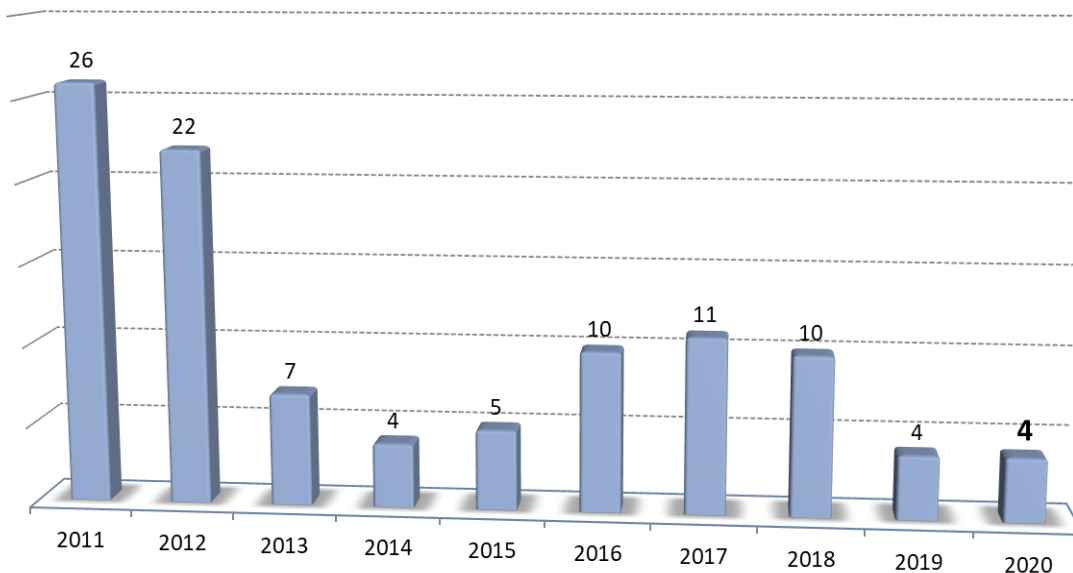
Tabela 13 - Obras classificadas com indícios de IGR

<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
BA	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4	025.760/2016-5	Augusto Sherman

Fonte: Coinfra/Siob

298. O Gráfico 7 ilustra o histórico de quantitativo de empreendimentos com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) ao longo dos últimos dez anos a época de cada consolidação do Fiscobras.

Gráfico 7 - Histórico do Fiscobras com IGP (2011 a 2020)



Fonte: Coinfra/Siob

299. A redução no número de indicações de IGP ocorrida entre os anos de 2010 e 2014 pode ter sido motivada principalmente pela atuação do TCU em fases preliminares da implantação do empreendimento, anterior à contratação dos serviços. Também contribuiu para essa redução a própria definição do que é IGP, que passou a ser cada vez mais restritiva ao longo do tempo. Se até 2002 a LDO sequer trazia conceituação para as irregularidades que

ensejassem a recomendação de paralisação da obra, a Lei de Diretrizes de 2003 exigiu que a irregularidade grave fosse materialmente relevante.

300. Nesse contexto, é sabido que a LDO de 2010 passou a exigir que o dano fosse materialmente relevante em relação ao valor contratado, a chamada materialidade relativa. A partir da LDO 2012 foi imposta nova restrição, dessa vez no aspecto processual, ao definir como IGP apenas as irregularidades confirmadas mediante deliberação monocrática ou colegiada, ainda que preliminar.

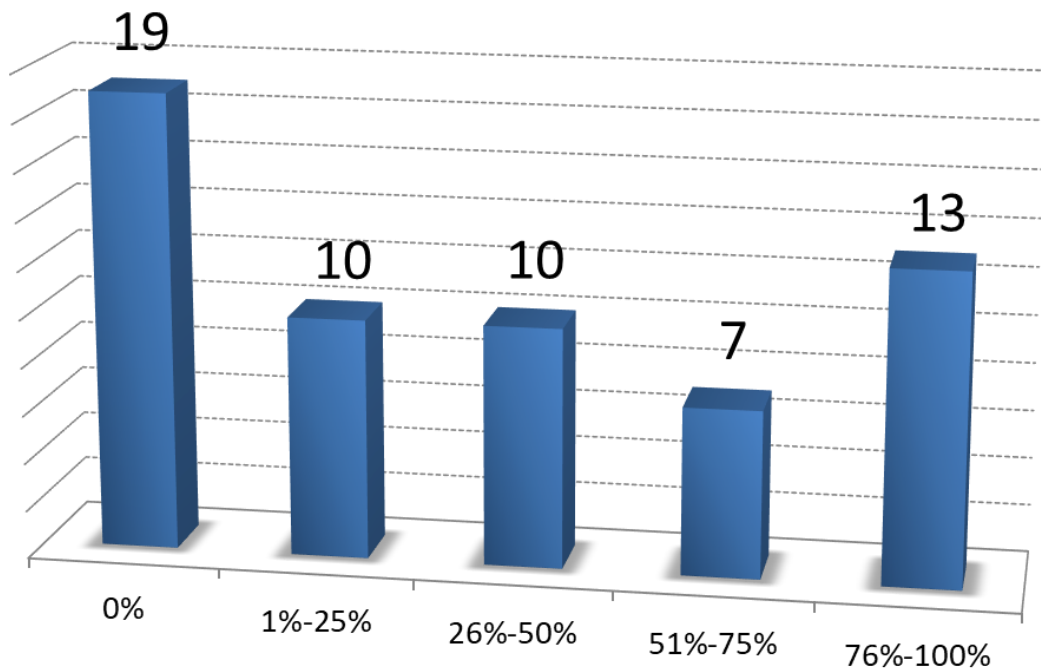
301. Por outro lado, o aumento de IGP, ocasionado no âmbito do Fiscobras 2016, pode ter ocorrido em razão tanto do acréscimo da quantidade de fiscalizações em relação ao ano anterior quanto devido ao fato de a seleção das obras ter tido um foco maior em análise de risco.

302. Nos anos seguintes, de 2017 e 2018, foi praticamente mantida a mesma quantidade de IGP. Em 2019, houve pequena redução visto que eram todas irregularidades antigas para as quais os gestores providenciaram as devidas correções ou ocorreu perda de objeto. Tais atos levaram à reclassificação de algumas IGP antigas.

303. Em 2020, permaneceram classificadas como IGP três das quatro obras classificadas como IGP em 2019. Adicionalmente, houve a confirmação da pIGP de 2019.

304. A seguir, é apresentado o Gráfico 8, o qual possibilita comparar o percentual da execução física da obra em relação às respectivas classificações. Essa análise permite observar a distribuição de auditorias consoante a fase de implantação em que se encontram os empreendimentos (inicial, intermediária ou final), bem como a sua influência na definição da classificação de indícios de irregularidade.

Gráfico 8 - Comparativos de quantidades de auditorias por percentual de execução física



Fonte: Coinfra/Siob

305. A Tabela 14 apresenta o número de fiscalizações agrupadas pelo percentual de execução física das obras fiscalizadas.

Tabela 14 - Quantidade de fiscalizações agrupadas pelo percentual de execução das obras fiscalizadas

<u>Percentual de execução das obras</u>	<u>Número de fiscalizações</u>
Menor ou igual a 25%	29

Entre 25% e 50%	10
Entre 51% e 75%	7
Maior que 75%	13
Total	59

Fonte: Coinfra/Siob

306. Os dados revelam a predominância das fiscalizações em obras com percentual de execução física de até 50%, visto que foram auditadas 39 obras (66% do total). Isso significa que esta Corte de Contas envidou esforços e priorizou o controle de empreendimentos em fase inicial de execução, ou até mesmo nem iniciados, conforme as 19 fiscalizações indicadas na primeira coluna do Gráfico 8. Da mesma forma que em anos anteriores, o TCU atua de forma preventiva, o que confere aos resultados maior efetividade, uma vez que eventuais danos ainda não se concretizaram e há maior facilidade para que o gestor adote as medidas saneadoras.

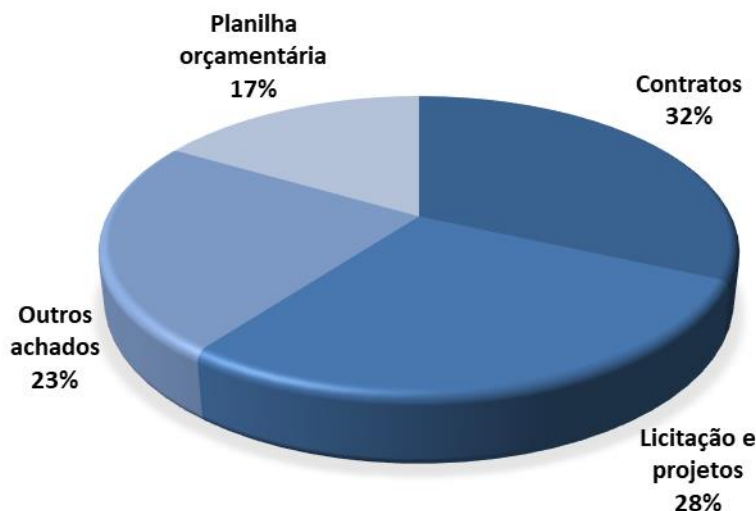
VI.4. Achados de auditoria

307. Os achados de auditoria são definidos como fato relevante, digno de relato pelo auditor, constituído por quatro atributos essenciais: situação encontrada (ou condição), critério (como deveria ser), causa (razão do desvio em relação ao critério) e efeito (consequência da condição). Decorre da comparação da situação encontrada com o critério e deve ser comprovado por evidência de auditoria.

308. Os achados estão diretamente ligados ao escopo de cada auditoria realizada pela Unidade Técnica do Tribunal. O escopo da auditoria é a delimitação estabelecida para o trabalho e é expresso pelo objetivo, pelas questões e pelos procedimentos, no seu conjunto, sendo definido durante a fase de planejamento da fiscalização.

309. Durante as fiscalizações realizadas no Fiscobras 2020 foram detectados 151 achados. Desses, 32% são referentes a problemas em contratos fiscalizados e 45% ligados a problemas em licitações, projetos e planilhas orçamentárias.

Gráfico 9 - Tipos de achados



Fonte: Coinfra/Siob

310. Como não há uma padronização de escopo ou escopo mínimo definidos para as fiscalizações de obras, não é possível correlacionar todos os achados diretamente. Assim, os

dados apresentados, a seguir, foram segregados por percentual de execução da obra, pois, naturalmente, os escopos das fiscalizações tornam-se mais próximos a depender do grau de evolução da obra.

311. Em fiscalizações em que o percentual de execução física da obra está em até 25%, os principais achados são de “Projeto inexistente, deficiente ou desatualizado”, “Fiscalização contratual inexistente ou deficiente” e “Metodologia inadequada para definição do orçamento do projeto” e representam 14% dos achados dessa amostra.

312. O mesmo problema de projetos deficientes ocorre para os casos nos quais o percentual de execução da obra está entre 25% e 75%. Já para as situações em que o empreendimento já estava concluído, achados referentes a ‘atrasos ou paralisação da obra’, bem como ‘irregularidades na execução do contrato’ totalizam são 20% do total de achados identificados no âmbito do Fiscobras 2020.

313. Assim, mais uma vez, identificou-se que achados referentes a problemas em projetos de engenharia figuraram entre os mais recorrentes para o Fiscobras em tela. Já nos tópicos seguintes contém informações mais detalhadas sobre os empreendimentos classificados com irregularidades graves com recomendação de paralisação, bem como com recomendação de retenção parcial de valores.

VI.5. Detalhamento das obras classificadas como IGP

314. Nesse capítulo constarão informações relativas a empreendimentos classificados como IGP. Conforme definição da LDO 2020 (art. 118, §1º, inciso IV), são aqueles cujos achados de auditoria se referem a atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e que possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou que configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

VI.5.1 Canal Adutor do Sertão Alagoano - AL

Processos: TC 023.642/2018-1, 011.156/2010-4, 007.621/2019-1, 011.470/2020-8

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

Acórdão: 2.957/2015-TCU-Plenário

315. O Canal Adutor do Sertão Alagoano tem como objetivo aumentar a disponibilidade hídrica das regiões do sertão e do agreste alagoanos, recorrentemente assolados pela seca. Em sua extensão total de 250 quilômetros, desde o município de Delmiro Gouveia até o município de Arapiraca, o canal deverá beneficiar 42 municípios, propiciando oferta de água aos núcleos urbanos e rurais ao longo da extensão do canal. A vazão transportada por esse canal pode chegar até a 32m³/s.

316. O empreendimento tem por finalidade desenvolver a economia regional pela melhoria das condições de abastecimento humano e dos perímetros de irrigação, pelo desenvolvimento da piscicultura e do agronegócio, e pelo remanejamento das adutoras coletivas existentes, com vistas a reduzir os custos de operação e manutenção para a companhia de abastecimento de água do estado.

317. As obras dos primeiros 150 km do Canal Adutor do Sertão Alagoano foram divididas em cinco trechos. Atualmente encontra-se em execução apenas o Trecho 4 do canal. Os contratos dos Trechos 1 e 2 (Contratos 1/1993 e 10/2007, respectivamente), já encerrados, apresentam achados de auditorias anteriores classificados como IGC (indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade) por meio do Acórdão 2.060/2017-TCU-Plenário.

318. Quanto ao Trecho 3 (Contrato 18/2010), observa-se que o item 9.3.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário (TC 011.156/2010-4, de relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro) determinou a instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) para apurar as responsabilidades e quantificar o superfaturamento no referido contrato. Essa TCE foi autuada sob o TC 006.667/2017-1 e encontra-se aguardando instrução para citação dos responsáveis.



319. Para o Trecho 4, verifica-se também no Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, item 9.1, a determinação para repactuação do Contrato 19/2010, de forma a sanear o sobrepreço identificado. Constatou-se ainda, no âmbito do TC 011.156/2010-4, despacho do Exmo. Min. Benjamin Zymler que determinou a expedição de medida cautelar para que a Seinfra/AL se abstenha de efetuar pagamentos no Contrato 19/2010 com preços unitários de serviços superiores aos indicados nos autos.

320. A Seinfra/AL informou que foi formalizado o 4º Termo Aditivo ao Contrato 19/2010, em 17/12/2017, por meio do qual foi celebrada a repactuação nos termos da determinação exarada. Ressalte-se que a verificação do atendimento da determinação em questão está em monitoramento por meio do TC 006.727/2017-4, no âmbito do qual será feita a análise devida acerca do saneamento dos sobrepreços apontados.

321. Com relação ao Contrato 58/2010 do Trecho 5, que ainda não possui ordem de serviço para o início das obras, o item 9.5 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário comunicou à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram como IGP com vistas a suspender a execução do referido contrato até a comprovação da sua repactuação, nos termos do item 9.1 do mesmo acórdão.

322. O bloqueio orçamentário esteve vigente durante os anos de 2016 e 2017, porém, em 2018 a CMO entendeu não subsistirem os elementos que ensejaram o bloqueio orçamentário nos anos anteriores e posicionou-se pelo repasse de recursos para continuidade da construção da obra. Dessa forma, acompanhando o posicionamento da CMO, o Congresso Nacional aprovou a lei orçamentária anual, Lei 13.587, de 2/2/2018 (LOA/2018), sem incluir no seu Anexo VI (quadro de obras bloqueadas) o Contrato 58/2010-CPL/AL, referente ao Trecho 5 do Canal do Sertão Alagoano.

323. Na auditoria do Fiscobras 2018, que se pugnou a verificar o saneamento de irregularidades que ensejaram a paralisação da obra, no entendimento do TCU, mais especificamente em relação ao item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, verificou-se que, embora a administração esteja tomando as providências com vistas ao atendimento do item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, as medidas corretivas ainda não foram integralmente cumpridas para o completo atendimento da citada determinação.

324. Como resultado, por meio do Acórdão 2.461/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, a obra do Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano foi classificada como obra com indício de IGP (irregularidade grave com recomendação de paralisação). O aludido empreendimento, a partir dessa recomendação, foi incluído no Anexo VI (quatro-bloqueio) da Lei 13.808/2019 (LOA 2019).

325. Em 2019, visando verificar se medidas haviam sido tomadas para sanear as irregularidades apontadas em anos anteriores, foi realizada nova auditoria. Com base nos procedimentos de auditoria aplicados constatou-se que, embora a administração esteja tomando providências com vistas ao atendimento do item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, não foi possível considerar cumprida a determinação referente ao Contrato 58/2010-CPL/AL (Trechos 5) emitida pelo TCU.

326. No Fiscobras 2020, dando prosseguimento ao acompanhamento das medidas para saneamento das irregularidades apontadas, foi realizada nova fiscalização que constatou que não houve repactuação do Contrato 58/2010, referente ao Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano, conforme determinado pelo Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, permanecendo, dessa forma, o sobrepreço então apontado.

327. Assim, a Unidade Técnica propôs comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a manutenção da classificação como IGP. O processo 011.470/2020-8 aguarda pronunciamento do gabinete do Ministro Relator.

VI.5.2 Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

Processo: TC 015.621/2018-9

Relator: Ministro Weder de Oliveira

Despacho: Despacho de 19/12/2018, Acórdão 2.473/2019 – TCU – Plenário

328. A BR-116 é uma das principais rodovias brasileiras. Ela é a maior rodovia pavimentada do país, com extensão total de 4.513,5 quilômetros, e um dos principais corredores para o transporte de cargas, efetuando a ligação da região Nordeste com as regiões Sudeste e Sul.

329. As obras de duplicação/adequação da BR-116/BA (entre o km 0,00 e o km 427,75) decorrem da necessidade do aumento da capacidade da rodovia, visando melhorar as condições de trafegabilidade, aumentar a velocidade de tráfego e melhorar as condições de segurança de veículos e pedestres.

330. As obras da BR-116/BA já foram objeto de duas fiscalizações desta Corte de Contas: uma primeira, concernente a uma representação da antiga SecobRodovia (TC 006.254/2014-4) e uma segunda, relativa ao Relatório de Fiscalização 635/2014 (TC 025.749/2014-5).

331. As duas fiscalizações focaram seus trabalhos na análise do edital, termo de referência e anteprojeto das obras da BR-116/BA, apreciando todos os seis lotes que compunham o instrumento convocatório.

332. A primeira fiscalização foi realizada no primeiro semestre de 2014 e teve como objeto o Edital 47/2014-05, que, então, cuidava da licitação das obras de restauração e duplicação da rodovia BR-116/BA. A fiscalização identificou irregularidades na publicação do orçamento sigiloso, no orçamento paramétrico que não possuía justificativa adequada e no edital que não continha detalhamento adequado ao nível de serviço desejado para a obra. A partir da ciência das irregularidades o Dnit revogou a licitação, ocasionando a perda do objeto do TC 006.254/2014-4.

333. Entretanto, um mês após a revogação do edital, aquela autarquia publicou novo certame, o Edital RDC Presencial 292/2014-05, com o mesmo objeto anterior.

334. Deste modo, a SeinfraRodoviaAviação avaliou que haveria risco das irregularidades constatadas no âmbito do TC 006.254/2014-4 persistirem nesse novo edital. Em cumprimento ao despacho de 24/9/2014, realizou-se nova auditoria, dessa vez no Edital RDC Presencial 292/2014-05 (TC 025.749/2014-5).

335. Como resultado dessa fiscalização foram identificadas as seguintes irregularidades: ausência no Edital RDC Presencial 292/2014-05 do detalhamento dos padrões de desempenho para fins de aceitação e recebimento das obras a serem executadas; licitação das obras da BR-116/BA - RDC 292/2014-05, sem análise e sem aprovação do anteprojeto; licitação das obras sem a correta caracterização de estudos geotécnicos, de terraplenagem, de pavimentação, de restauração, e de drenagem, com prejuízos à transparência e à estimativa do preço referencial do empreendimento; licitação das obras com falhas na seleção dos empreendimentos a serem utilizados para fundamentar o orçamento paramétrico e falta de dados que suportem os quantitativos dos serviços do orçamento determinístico.

336. O Tribunal, então, proferiu decisão de mérito, o Acórdão 877/2016-TCU-Plenário, de 20/04/2016, de relatoria do Exmo. Min. Weder de Oliveira que, além de aplicação de sanções aos responsáveis, determinou a SeinfraRodoviaAviação que avaliasse a adequação do preço contratado.

337. Em razão da materialidade dos valores envolvidos na obra (R\$ 275 milhões – data-base: set./2013), sua relevância social e econômica, bem como a determinação exarada no item 9.5 do Acórdão 877/2016-TCU-Plenário, foi realizada fiscalização pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil tendo como objeto principal o Contrato SR-05/00878/2014, firmado entre o Dnit e o Consórcio “Hap-Planex-Convap - BR 116-

BA”, para a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e para a execução das obras de construção, duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais do subtrecho rodoviário do Lote 5 da BR-116/BA (entre o km 334,23 e o km 387,41).

338. O objetivo da fiscalização foi verificar se o projeto básico e executivo de engenharia foi elaborado em conformidade com os parâmetros definidos no edital, atos preparatórios, termo de referência ou anteprojeto, além de avaliar a adequação do preço contratado, em cumprimento ao item 9.5 do Acórdão 877/2016-TCU-Plenário.

339. Na auditoria do Fiscobras 2018, foram apontados os seguintes indícios de irregularidade: Projeto executivo em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório; Projeto executivo deficiente pela ausência de planilha orçamentária; e Disponibilidade financeira e orçamentária insuficientes para a execução da obra no ano.

340. Devido a sua complexidade o achado ‘Projeto executivo em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório’ foi desmembrado em 3 achados, abordando as inconsistências detectadas por disciplina ou família de projeto: Projeto Executivo de Geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório, Projeto Executivo de Pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório, Projeto Executivo de Obras Complementares e de Concepção das Passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.

341. No achado de Projeto Executivo de Geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório, a unidade técnica verificou que a adoção de características técnicas e operacionais incompatíveis com a Classe I-A - Região Plana, a previsão de rampas com declividade em desacordo com a Classe I-A - Região Plana e a adoção de desnível entre as pistas direita e esquerda, com inclusão de um talude crítico no canteiro central estavam incompatíveis com as características adotadas pelo Termo de Referência do Edital RDC Presencial 292/2014-05.

342. Verificou-se então que as diferenças de quantitativos nos serviços de terraplenagem devido ao desnivelamento das pistas implica em uma diminuição de custos de R\$ 7,14 milhões (data-base set/2013) para o consórcio executor das obras.

343. Com relação ao achado Projeto Executivo de Pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório, a auditoria identificou que o Projeto Executivo de Pavimentação do Lote 5 da BR-116/BA adotou solução de pavimentação diferente da prevista no Anteprojeto de Engenharia que fundamentou o Edital RDC Presencial 292/2014-05 sem, no entanto, haver comprovação técnica de que essa nova solução proporciona qualidade e vida útil iguais ou superiores às proporcionadas pela solução originalmente estabelecida, o que vai de encontro aos critérios de aceitabilidade e parâmetros de desempenho exigidos pelo item 4.1.1.4 do instrumento convocatório, bem como pelo disposto nos Acórdãos 1.077/2017-TCU-Plenário e 900/2018-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro-substituto Augusto Sherman.

344. Estimou-se que a diferença financeira entre as duas soluções de pavimentação alcance um montante na ordem de R\$ 32,7 milhões (data-base setembro/2013), que seria um ganho indevido para o consórcio construtor no caso de a nova solução de pavimento não proporcionar vida útil superior à solução originalmente indicada pelo Dnit.

345. A equipe de auditoria constatou mudanças realizadas pelo projeto executivo nas soluções originalmente indicadas pelo Anteprojeto de Engenharia que resultou no achado de Projeto Executivo de Obras Complementares e de Concepção das Passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório. As principais mudanças identificadas foram relacionadas a substituição de barreira rígida em concreto por defesa metálica e alteração da localização e do comprimento das passarelas.



346. Essas mudanças proporcionam potenciais ganhos financeiros ao consórcio construtor no valor aproximado de R\$ 18,6 milhões (data-base setembro/2013), uma vez que, há uma redução dos custos com os serviços em benefício exclusivo desse consórcio.

347. Em relação a esses três achados, cabe ressaltar que, por tratarem de um único indício de irregularidade, a unidade técnica optou por avaliar o enquadramento no conceito de IGP e a materialidade dos apontamentos de forma conjunta, ou seja, utilizando como referência o somatório das estimativas de potenciais danos ao Erário.

348. Assim, os danos financeiros associados aos indícios de irregularidades foram estimados em um montante da ordem de R\$ 58 milhões (data-base setembro/2013), o que representa cerca de 21% do valor total do Contrato SR-05/00878/2014.

349. Assim, foi proposto classificar o indício de irregularidade referente ao projeto executivo em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório como irregularidade grave com recomendação de paralisação. Ademais, ante a gravidade das irregularidades apontadas e o risco de a rodovia ser executada em desconformidade com os parâmetros técnicos estabelecidos no certame licitatório, a unidade técnica propôs a adoção de medida cautelar a fim de suspender a execução dos serviços do Contrato SR-05/00878/2014.

350. Em despacho de 19/12/2018, o Relator, Ministro-substituto Weder de Oliveira, acolheu integralmente a proposta da unidade técnica. Adicionalmente, no tocante à medida cautelar, determinou que a autarquia e o consórcio executor fossem informados de que não ficariam suspensas as intervenções necessárias à preservação dos trabalhos executados até aquele momento.

351. A classificação de IGP foi confirmada pelo Ministro Relator e comunicada, em 26/12/2018, ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com indícios de irregularidades graves - COI por meio do Aviso nº 1551/2018-GP/TCU. O empreendimento foi incluído no Anexo VI da Lei 13.808/2019.

352. A medida cautelar exarada no despacho foi referendada pelo Acórdão 214/2019-TCU-Plenário (Relator: Ministro-substituto Weder de Oliveira). Destaca-se que nesse acórdão também foi apreciada peça recursal apresentada pelo consórcio contratado, a qual teve o seu provimento negado.

353. Após análises de nova documentação apresentada pelo Dnit, foi prolatado o Acórdão 1.392/2019-TCU-Plenário que determinou revogar a cautelar exarada no despacho de 19/12/2018 diante da inclusão do empreendimento no quadro bloqueio da LOA 2019 por iniciativa própria do Congresso Nacional. Ademais, considerou adequado conceder prazo adicional para o Dnit, opcionalmente, apresentar esclarecimentos adicionais sobre a oitiva que lhe havia sido dirigida, e concluiu que o processo deveria ser restituído a unidade técnica, no estado em que se encontrava, para o exame de mérito.

354. As análises sobre os esclarecimentos adicionais prestados pelo Dnit e pelo Consórcio HAP/PLANEX/CONVAP culminaram no entendimento de que os elementos apresentados não foram suficientes para sanear ou afastar as irregularidades apontadas. Ademais, não obstante a sinalização por parte do Dnit de que o projeto executivo estaria sendo revisado sob a ótica dos apontamentos do TCU (informação dada em 8/5/2019), até aquele momento o novo projeto não havia sido apresentado, portanto ainda não existiam medidas corretivas efetivas. Por essa razão, ponderou-se ser pertinente manter a classificação desses achados como IGP.

355. O Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário, de 9/10/2019, determinou comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, no Contrato SR05/00878/2014, permanecem válidos os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação – IGP, além disso, a aludida deliberação estabeleceu:

5. 9.1 determinar, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que:



6. 9.1.1. promova, no prazo de 30 (trinta) dias, a revisão do projeto executivo aprovado no âmbito do Contrato SR-05/00878/2014, de modo a:

7. 9.1.1.1. somente aceitar soluções diferentes daquelas especificadas nos documentos que fundamentaram a licitação, quando representarem correções das falhas, tais como aquelas relativas a taxa de inclinação das rampas, desníveis entre as pistas direita e esquerda, greide em relevo ondulado, pavimentação com solo estabilizado granulometricamente, e utilização de defensas metálicas, desde que tenham sua viabilidade técnica, econômica e ambiental devidamente justificada e que as economias delas advindas não sejam apropriadas pela contratada;

8. 9.1.1.2. não aceitar soluções diferentes daquelas especificadas nos documentos que fundamentaram, por representarem redução severa dos padrões técnicos e níveis de serviço, tais como alterações no raio mínimo de curvatura, e na localização e comprimento das passarelas de pedestres”.

356. Em 26/12/2019 o consórcio entrou com pedido de reexame sobre o Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário. O Ministro Relator conheceu do recurso e suspendeu o item 9.2.2 do Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário, além de duas determinações ao Dnit, itens 9.1.2 e 9.1.3. Assim, a IGP - ausência de orçamento detalhado no projeto executivo – voltou à condição de pendente de confirmação pelo TCU, permanecendo válidas as outras IGP.

VI.5.3 Obras de construção da BR-040/RJ

Processo: TC 023.204/2015-0

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

Acórdãos: 1.701/2017-TCU-Plenário, 1.452/2018-TCU-Plenário e 2.443/2019-TCU-Plenário

357. A rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG- Rio de Janeiro/RJ foi concedida pela União, em 31 de outubro de 1995, à Concer. Dentre as obras previstas para execução contratual estava a Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, com orçamento estimado de R\$ 80 milhões (ref. abril/1995), a ser realizada em prazo máximo de cinco anos após a assinatura do contrato, conforme previsto no edital DER 0294/93-00 - item ampliação da capacidade física.

358. Entretanto, apesar da previsão editalícia, os projetos executivos foram concluídos apenas em 2013, sendo que o valor do orçamento da obra ultrapassou o valor constante em edital. Conforme disposições contratuais, nesta situação, os valores de investimento que excedessem a estimativa inicial seriam objeto de uma recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

359. Assim, a solução encontrada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres e pelo Ministério dos Transportes para equilibrar o contrato, foi firmar um termo aditivo, em abril de 2014, prevendo um aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão.

360. Entre as obras previstas para o empreendimento estão: o maior túnel do Brasil, segundo a concessionária, medindo 4.690 m; a duplicação paralela à pista de descida existente, construção de dois túneis com extensão de 300 metros; marginais na região da baixada e acessos a aglomerados urbanos; retornos; variante de traçado para adequação da pista descendente e melhorias no acesso à estação rodoviária de Petrópolis; acessos a Petrópolis; interseção com a RJ-145 - Xerém e Implantação da praça de pedágio no km 102 - além de indenizações por desapropriações e remanejamento de interferências.

361. A equipe de auditoria considerou que três das irregularidades constatadas no Contrato de Concessão PG-138/95-00 durante a auditoria realizada no Fiscobras 2016 deveriam ser classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP) e por meio de Despacho de 19/08/2016, o Relator Ministro Walton de Alencar confirmou a classificação das irregularidades listadas a seguir: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL,



e da base de cálculo desses tributos ; b) sobrepreço no orçamento da obra ; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

362. Após análise das oitivas da ANTT e da Concer quanto às irregularidades classificadas como IGP restou concluído que as manifestações não foram suficientes para afastar a classificação das irregularidades. Assim, o Acórdão 18/2017-TCU-Plenário (relatoria: Min. Augusto Sherman) confirmou a classificação de IGP dos mencionados achados e determinou as medidas corretivas que deveriam ser adotadas pela Agência reguladora para sanear as irregularidades.

363. No âmbito do Fiscobras 2017, foi analisado o efetivo cumprimento dos termos proferidos no Acórdão 18/2017-TCU-Plenário com vistas a sanear as irregularidades.

364. Durante as análises, verificou-se que a ANTT cumpriu as medidas corretivas previstas no item 9.3.1 e subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário ao apresentar uma simulação do cálculo do FCM na qual corrigiu a superestimativa da base de cálculo do IRPJ e da CSLL em razão do diferimento das despesas de depreciação, e na alíquota e no cálculo do adicional de IRPJ.

365. Contudo, embora a ANTT tenha apresentado tal simulação, entendeu-se prematuro que a unidade técnica sugira a retirada da condição de IGP para essa irregularidade. Esse entendimento se baseia no fato de que não houve ato administrativo com força suficiente para garantir que os valores apresentados na simulação serão os efetivamente válidos para o contrato, ou seja, não houve a formalização necessária para se assegurar de que as condições previstas na simulação serão doravante as obrigações contratuais.

366. Já as medidas corretivas previstas no item 9.3.2 e 9.3.3 do referido Acórdão não foram cumpridas pela ANTT, tendo em vista que não foi enviado o detalhamento do projeto executivo, de forma a explicitar a compatibilidade dos quantitativos de serviços, de materiais e de produtividades previstos e nem foi oferecido o contraditório e ampla defesa à Concer, quanto as alterações realizadas por meio das 10ª e 11ª revisões extraordinárias.

367. Assim, unidade técnica do Tribunal considerou que as medidas corretivas foram apenas parcialmente atendidas e o Acórdão 1.701/2017-TCU-Plenário manteve a classificação de IGP. O empreendimento foi incluído no Anexo VI da Lei 13.587/2018 (quadro de bloqueio da LOA 2018) pelo Congresso Nacional.

368. A fiscalização executada no Fiscobras 2018 buscou verificar se as ações tomadas pela Agência Reguladora cumprem os termos proferidos nos Acórdãos 18/2017 e 1.701/2017.

369. A ANTT apresentou projeto que visa sanear as irregularidades sobrepreço no orçamento da obra e os projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. A análise verificou que o projeto apresentado pela ANTT não guarda semelhança com aquele analisado pelo Relatório de Auditoria 379/2015. Dessa maneira restou prejudicada a análise determinada pelo item 9.4 do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário, pois não foi possível concluir se permanece o sobrepreço no projeto originalmente enviado a esta Corte de Contas, tendo em vista que o projeto enviado pela ANTT e Concer não se tratava do detalhamento do projeto anteriormente auditado, e sim uma nova versão com alteração substancial do original.

370. Ao analisar o orçamento do novo projeto da Nova Subida da Serra de Petrópolis, constatou-se a presença de itens de serviço com preços superiores ao de mercado, além de itens com quantitativos majorados. Tal fato gera um indício de sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 (maio/2012), que representa 57,88% sobre a amostra analisada.

371. Ressalta-se que a ANTT, conforme os documentos enviados a este Tribunal, ainda não havia aprovado o projeto, mas apenas submetido à apreciação da diretoria da ANTT, de acordo com o Parecer Técnico 890/2017/GEPRO/SUINF. Nesse parecer está anexado o Relatório de Análise de Projeto (RAP) 946/2017, formulado pela empresa Spazio Urbanismo Engenharia, no qual consta diversos apontamentos que não foram esclarecidos nem pela ANTT nem pela Concer.



372. Assim, a unidade técnica concluiu que se deve manter a classificação de IGP quanto às irregularidades: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

373. O Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário determinou a comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistiam os indícios de graves irregularidades do tipo IGP apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio S/A, com potencial dano ao erário de R\$ 276.922.657,93.

374. Em 2019, a SeinfraRodoviaAviação realizou diligência buscando informações quanto à implantação das medidas corretivas pela ANTT especificadas no item 9.2 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário e a previsão do envio do projeto executivo revisado, conforme o comando do item 9.3 daquele acórdão.

375. Após análise das informações sobre a implantação de medidas corretivas especificadas, a Unidade Técnica propôs manter a classificação de graves com recomendação de paralisação (IGP), para as seguintes irregularidades: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. O Acórdão 2.443/2019-TCU-Plenário determinou a manutenção da classificação de IGP para as irregularidades conforme proposta da Unidade Técnica.

376. Buscando verificar o andamento das medidas para sanear as irregularidades encontradas, foi realizada, em 2020, nova diligência à ANTT. Da análise das respostas encaminhadas pela autarquia, a Unidade Técnica verificou a ausência de ato formal de revisão do projeto e do orçamento das obras da nova subida da serra de Petrópolis e, assim, propôs a manutenção da classificação de IGP. O processo encontra-se no gabinete do Ministro Relator aguardando pronunciamento.

VI.5.4 Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS

Processo: TC 010.370/2016-1

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

377. A rodovia BR-290/RS, no segmento entre Porto Alegre e Osório, é a principal via de ligação entre a capital e o litoral do Rio Grande do Sul. Possui um tráfego da ordem de 25 milhões de veículos por ano. A implantação da quarta faixa buscou mitigar os efeitos dos congestionamentos no trecho e de atenuar os impactos dos volumes descarregados na BR-290/RS pelas rodovias da região por causa da instalação de novas vias, ou melhoramento de existentes. Ao longo dos 21 quilômetros de extensão onde foi implantada a 4ª faixa, existem interconexões importantes que possibilitam aos motoristas o acesso a outras rodovias que levam a diversas cidades do estado.

378. Com 121 km de extensão, o trecho concedido da BR-290/RS liga as cidades de Osório e Porto Alegre, até o entroncamento com a BR-116/RS. Licitado em 1993, teve sua exploração delegada à Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre S.A. (Concepa), com a qual o Poder Concedente firmou contrato em outubro de 1997 com término previsto para 3 de julho de 2017 (duração de 20 anos).

379. As tarifas de pedágio praticadas até 3/7/2017 nessa concessão alcançavam o valor de R\$ 17,10 para cada cem quilômetros rodados, sendo uma das tarifas mais elevadas do país (peça 28). Com o término do prazo da concessão, a ANTT concedeu uma prorrogação de prazo por mais 12 (doze) meses, até a assunção do trecho pela concessionária vencedora de novo certame



licitatório, planejado para ocorrer em 4/7/2018, segundo os fundamentos do 14º Termo Aditivo Contratual. Nesse ajuste, ficou pactuado, também, uma redução de quase 50% das tarifas praticadas.

380. Em razão dos critérios de risco, oportunidade, materialidade e relevância identificados pelo TCU, foi realizada pela SeinfraRodoviaAviação a fiscalização no âmbito do Fiscobras 2017 com o objetivo verificar a conformidade na execução das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, a cargo da ANTT e da Concepa, inseridas no contrato de concessão da rodovia, por meio do 13º Termo Aditivo Contratual.

381. Os critérios que motivaram a realização da auditoria foram as irregularidades graves observadas na atuação da ANTT quando da inclusão de novos investimentos no contrato de concessão da BR 040/RJ/MG, a cargo da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio (Concer). As irregularidades foram avaliadas pelo TCU por meio dos Acórdãos 18/2017-Plenário e 738/2017-Plenário, da relatoria do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues.

382. Assim, avaliou-se a existência de semelhanças entre os termos aditivos pactuados pela ANTT na BR-040/RJ/MG e no presente objeto, pois ambos incluíram relevantes investimentos em contratos de concessão em andamento.

383. Como resultado da auditoria, verificou-se que os riscos supracitados se confirmaram, de modo que foram encontrados diversos indícios de irregularidades relacionados ao planejamento, execução e pagamento das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS. Os achados de auditoria apresentados na fiscalização revelaram a ocorrência de significativos e graves indícios de superfaturamento nas obras referentes ao cálculo da remuneração das obras, que alcançou o montante de aproximadamente R\$ 47 milhões (ref. março/2016), e preços excessivos frente ao mercado e de quantitativos inadequados, que foi quantificado em R\$ 44,5 milhões (ref. março/2016).

384. Verificou-se que os valores pagos pela ANTT foram muito superiores aos valores dos investimentos realizados. Quanto à execução das obras, constatou-se que o projeto executivo não foi observado integralmente pela Concepa quando da realização das obras, especialmente no que tange aos serviços de pavimentação na pista existente. Verificou-se a ausência ou insuficiência dos projetos, burla ao procedimento licitatório, e irregularidades orçamentária e financeira na assunção dos compromissos assumidos pela Agência.

385. Por conseguinte, foi proposta a classificação de pIGP (proposta de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação) nos achados relativos a superfaturamento no cálculo da remuneração das obras e a superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado e de quantitativos inadequados. Além disso, foi proposta colher a manifestação preliminar dos agentes envolvidos.

386. No relatório consolidado do Fiscobras 2017 as obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS ainda estavam classificadas como pIGP. Ainda assim, o empreendimento foi incluído, pelo Congresso Nacional, no Anexo VI da Lei 13.587/2018 (quadro de bloqueio da LOA 2018).

387. No ano de 2018, foram analisadas as oitivas da ANTT e da concessionária acerca dos indícios apontados pela fiscalização de 2017. Além disso, foram inseridas provas obtidas na “Operação Cancela Livre”. Foi determinado ainda nova oitiva da ANTT e da Concepa para que se manifestassem quanto aos novos elementos de prova após a mudança de confidencialidade das peças antes chanceladas como “sigilosas” para “restritas”.

388. Tanto a ANTT quanto a Concepa apresentaram suas manifestações, que foram analisadas no âmbito do Fiscobras 2019 e, a SeinfraRodoviaAviação manteve sua proposta de pIGP para os achados assim classificados no relatório de auditoria.

389. Em 29/01/2020 foi prolatado o Acórdão 140/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, determinando manter a classificação de IGP para os achados de superfaturamento no cálculo da remuneração das obras e de superfaturamento decorrente de

quantitativos inadequados e de preços excessivos. Além disso, o Acórdão classificou, também como IGP, os achados de superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem e superfaturamento no transporte de material para bota-fora.

VI.6. Detalhamento das obras classificadas como pIGP

390. Neste capítulo, serão relacionadas informações a respeito do empreendimento com proposta de IGP, porém, ainda não confirmado por decisão monocrática ou colegiada do TCU (conforme art. 118, §9º da LDO/2020).

VI.6.1 Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO

Processo: TC 022.713/2020-4

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

391. O desenvolvimento da infraestrutura local em Porto Velho se reveste de importância socioeconômica indiscutível para a população, por, dentre outros motivos, propiciar um melhor escoamento de produtos locais a outros centros, melhorar as condições de trafegabilidade e, consequentemente, a qualidade de vida da população, bem como promover a integração entre os centros e as periferias.

392. O escopo da intervenção governamental consistirá na construção de pavimentação em 73.277 metros de vias públicas do município, compreendendo sarjetas, meios-fios e obras de drenagens. Em que pese não seja possível afirmar com precisão o número de famílias beneficiadas, verificou-se, segundo dados do censo de 2010, que Porto Velho possuía naquele ano população residente de 428.500 pessoas.

393. Os procedimentos licitatórios, objetos dessa fiscalização, foram conduzidos pela Prefeitura de Porto Velho, tendo por objetivo a contratação de empresas especializadas para execução de obras e serviços de engenharia para recapeamento asfáltico, drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio e sarjeta em vias urbanas do Município de Porto Velho/RO.

394. O objeto foi dividido em três certames, pela modalidade Concorrência, sob o regime de empreitada por preço global, critério de julgamento pelo menor preço, previsto pela Lei 8.666/1993.

395. A Concorrência 001/2019/SML/PVH estimou o valor da contratação em R\$ 37 milhões e envolve o recapeamento e a sinalização horizontal de 34 das principais vias públicas do município, com área total de intervenção de 608.300,40m² e extensão de 61.784 metros.

396. Já a Concorrência 002/2019/SML/PVH estipulou o valor da contratação em aproximadamente R\$ 8 milhões e envolve a construção de pavimentação na Avenida Rio de Janeiro, totalizando 12.757,50m² de área total, numa extensão de 1.458 metros, além do recapeamento em trecho de 5.602 metros de extensão.

397. Por fim, a Concorrência 005/2019/SML/PVH estimou o valor da contratação em R\$ 25 milhões e envolve a construção de pavimentação e drenagem em vias públicas do bairro Lagoa com extensão de 10.035 metros.

398. No âmbito do Fiscobras 2020 foi realizada fiscalização para avaliar os procedimentos administrativos para a realização das concorrências e para a formalização das contratações decorrentes e assim contribuir para o aumento da eficiência e da qualidade da infraestrutura de transportes por meio do acompanhamento da aplicação dos recursos federais.

399. A principal constatação foi o sobrepreço decorrente da contratação de preços excessivos em relação ao mercado, atingindo um total de R\$ 1,4 milhão, ocasionado principalmente pelos preços de contratação dos serviços de “construção e aplicação de CBUQ” e da aquisição e transporte do insumo RR-2C.

400. Além disso, constatou-se indícios de restrição a competitividade no julgamento das propostas de preços da Concorrência 001/2019/SML/PVH, que desclassificou as 4 propostas de menores preços das 6 apresentadas, com fundamento em critérios inadequados, em desacordo com os entendimentos recentes firmados por este Tribunal.



401. Por fim, verificou-se a deficiência e a desatualização do projeto, levando em conta as demandas da Secretaria Municipal de Trânsito daquela municipalidade para que fossem realizadas alterações em vista dos padrões e da legislação vigentes, em especial no que se refere à sinalização horizontal. O processo encontra-se aguardando o pronunciamento do gabinete do Ministro Relator.

VI.7. Detalhamento da obra classificada como IGR

402. Relacionam-se, neste capítulo, informações a respeito do empreendimento classificados atualmente como IGR, que são as irregularidades as quais permitem a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado.

VI.7.1 Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4

Processo: TC 025.760/2016-5

Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman

Despacho: Despacho de 23/05/2017, Acórdão 1.918/2020-TCU-Plenário

403. A rodovia BR 235 interliga os estados de Sergipe, Bahia, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Tocantins e Pará. Tem início no entroncamento com a BR-101/SE, próximo a cidade de Aracajú e finaliza no entroncamento com a BR 080/163, na localidade de Cachimbo, no estado do Pará.

404. No estado da Bahia, a rodovia BR-235, partindo da divisa BA/SE, atravessa as microrregiões – Sertão de Paulo Afonso, Sertão de Canudos, Corredeiras do São Francisco, Baixo e Médio São Francisco, nas quais se inserem os municípios de Coronel João Sá, Pedro Alexandre, Jeremoabo, Euclides da Cunha, Uauá, Curaçá, Juazeiro, Casa Nova, Remanso e Campo Alegre de Lourdes até a Divisa BA/PI

405. Antes do início das obras relativas ao Contrato 05.00202/2014, o segmento (km 282,0 ao km 357,4) da BR-235/BA apresentava uma implantação consolidada, sendo uma parte em leito natural e outra com revestimento asfáltico, desenvolvendo-se em terreno plano ou levemente ondulado e permitindo duas faixas de tráfego centrais, sendo uma por sentido. A obra prevê a retirada da estrutura de pavimento existente e implantação de nova estrutura.

406. Depois de totalmente implantada consolidará o mais importante corredor rodoviário do norte do estado da Bahia, e beneficiará o polo agroindustrial de Juazeiro e Petrolina, constituindo-se numa excelente alternativa de escoamento da produção desta região. Em razão da sua importância, o empreendimento em questão está incluído no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal.

407. Assim, no Fiscobras de 2017, foi realizada auditoria com o objetivo principal de avaliar as medidas adotadas pela Administração nas fases de planejamento, contratação e execução do empreendimento destinadas à garantia da qualidade final da obra.

408. Nesse trabalho foram apontados, no Contrato 05.00202/2014, achados de superfaturamento pela medição de serviços não executados, superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários, superfaturamento decorrente de falhas na revisão de projeto em fase de obra, superfaturamento em razão de medição e pagamento de projeto executivo deficiente, falhas da fiscalização/supervisão da obra, ausência de efetividade das ações promovidas pela Administração para solucionar questões relativas a desapropriações e remoções de interferências e paralisação injustificada de frentes de serviços.

409. Foi proposta, então, classificação de pIGP para os achados de superfaturamento pela medição de serviços não executados e superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários. Ademais, relativamente ao achado de superfaturamento pela medição de serviços não executados, foi proposta medida cautelar, sem oitiva prévia, para que fosse suspensa a execução dos serviços no segmento compreendido entre as estacas 2625 e 2835 (km 334,5 – km

338,7), até que o Dnit apresentasse uma definição acerca da solução adequada a ser adotada para o tratamento da camada de solo mole nesse trecho. Para os demais achados foi proposta a classificação de IGC.

410. Em 23 de maio de 2017, o Ministro Relator confirmou, por meio de despacho, que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IGP no Contrato 05.00202/2014, acerca dos achados de superfaturamento pela medição de serviços não executados e superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários, tendo sido estimado potencial dano ao erário de aproximadamente R\$ 15 milhões. O despacho também estabeleceu medidas para o saneamento das irregularidades.

411. As medidas quanto ao achado de superfaturamento pela medição de serviços não executados incluíam: i) realização de estudos geotécnicos no segmento compreendido entre as estacas 2625 e 2835 (km 334,5 – km 338,7), que permitam concluir sobre a existência de solo mole sob a plataforma executada e os quantitativos de material de fato removidos, a ser realizado sob acompanhamento de Auditor Federal de Controle Externo pertencente aos quadros da secretaria deste Tribunal; ii) refazimento dos serviços, caso constatado comprometimento da estabilidade do corpo estradal; e iii) adoção das medidas administrativas visando à recuperação do prejuízo ao Erário.

412. A medida corretiva quanto ao achado de superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários foi estabelecida como adoção das medidas administrativas para reaver o prejuízo ao Erário já consumado.

413. Além disso, foi determinado cautelarmente ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) a suspensão da execução dos serviços objeto do Contrato 05.00202/2014, especificamente no segmento compreendido entre os quilômetros 334,5 e 338,7, em razão dos indícios de irregularidades encontrados. O ministro relator determinou, também, a realização de novas oitivas relacionadas aos achados classificados como IGP, bem como quanto aos demais achados apontados no relatório.

414. As manifestações encaminhadas pelo Dnit e pelo Consórcio Paviservice/SVC foram então analisadas pela unidade técnica. No exame empreendido, constatou-se, quanto ao achado de superfaturamento pela medição de serviços não executados, que o Dnit havia realizado estudos que comprovaram não haver resquícios de solo mole sob a plataforma da rodovia executada.

415. Também se verificou que a executora procedeu a substituição do material da camada drenante de areia, anteriormente executada em desacordo com as especificações de projeto. Em face disso, avaliou-se que não mais persistiam os pressupostos que ensejaram a adoção da medida cautelar de suspensão dos serviços naquele segmento de 4,2 km de extensão, nem a relevância da materialidade do achado em relação ao valor contratado, que justificava a classificação como IGP.

416. Com relação ao achado de superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários, manteve-se o indicativo de irregularidade. Entretanto, o Exmo. Ministro, ponderando as consequências de uma eventual paralisação das obras, que já se encontravam em avançado estágio de execução, entendeu ser apropriada a alteração da classificação do achado de IGP para IGR, adotando-se medida cautelar de retenção dos valores contratuais remanescentes enquanto se discute, neste Tribunal, a existência do dano e sua responsabilidade junto às empresas contratadas.

417. Em seguida, o Tribunal referendou as medidas adotadas no despacho do ministro relator alusivas às deliberações de cunho cautelar adotadas ou revogadas pelo relator, bem como as medidas acessórias ali constantes, conforme o Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-substituto Augusto Sherman.

418. Ante o exposto, permanecia vigente apenas uma irregularidade grave com recomendação de retenção de valores (IGR), a qual está associada ao achado de superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários.

419. Em atendimento à decisão cautelar do Ministro Relator constante do seu despacho de 3/1/2018, referendado pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, o Dnit e o Consórcio apresentaram suas manifestações e, no âmbito do Fiscobras 2018, a unidade técnica procedeu às análises dessas manifestações.

420. Quanto ao exame técnico das manifestações apresentadas pelo consórcio Paviservice/SVC e, quanto aos elementos apresentados pelo Dnit, verificou-se que os novos elementos apresentados não foram suficientes para sanear ou elidir as irregularidades apontadas no achado de superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários.

421. Com relação ao cumprimento da medida cautelar de retenção de pagamentos, constatou-se que as medições do Contrato 05.00202/2014 não contemplaram, por completo, as retenções relacionadas ao achado em questão, entretanto os pagamentos não foram realizados e os processos dessas medições foram encaminhados à SRDNIT/BA para correção. Dessa forma, não se pôde considerar como descumprida a medida cautelar.

422. Por outro lado, avaliou-se que permanece pendente de cumprimento a determinação direcionada àquela autarquia no item 40.6.1 do despacho de 3/1/2018, sobretudo no que diz respeito à elaboração de “uma distribuição de terraplenagem que considere os empréstimos de fato utilizados na obra, incluindo, nesse trabalho, informações sobre todas as caixas de empréstimo utilizadas”.

423. Assim, a unidade técnica propôs a manutenção da medida cautelar proferida no despacho do Exmo. Min. Relator, emitido em 3/1/2018 e referendado pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário. Além disso, propôs a fixar um prazo de trinta dias para que o Dnit reapresente uma nova estimativa dos serviços de terraplenagem passíveis de medição, levando-se em consideração a caixa de empréstimo localizada na est. 2089.

424. Considerando as análises da unidade técnica, o Tribunal exarou o Acórdão 2.775/2018-TCU-Plenário determinando a manutenção da medida cautelar adotada mediante despacho do Relator, referendada pelo Acórdão 52/2018 – TCU – Plenário. Além disso, fixou o prazo de trinta dias para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit para que o Dnit reapresente uma nova estimativa dos serviços de terraplenagem passíveis de medição, levando-se em consideração a caixa de empréstimo localizada na est. 2089.

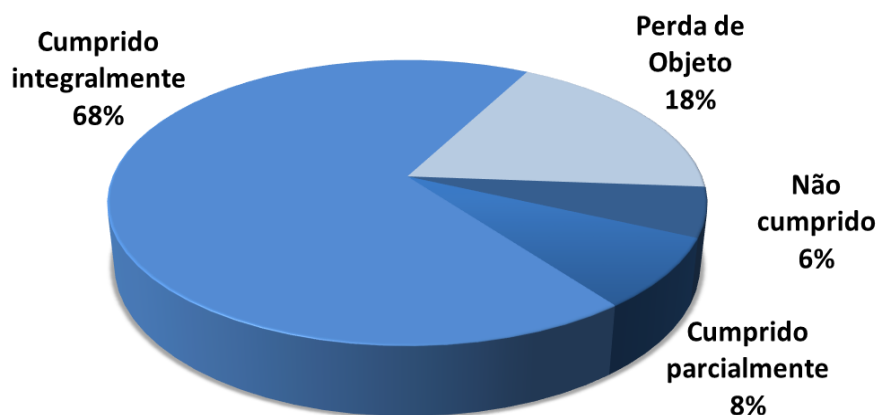
425. O Dnit apresentou sua manifestação em resposta ao item 9.2 do Acórdão 2.775/2018-TCU-Plenário. Esses novos elementos estão em análise nesta unidade técnica. A unidade técnica verificou que os novos estudos apresentados não são suficientes para sanear ou elidir as irregularidades apontadas. Diante disso, foi proposto a manutenção da tipificação como IGR.

426. Em 27/7/2020, o Acórdão 1.918/2020-TCU-Plenário determinou manter a medida cautelar de retenção de valores proferida anteriormente até exame de mérito das irregularidades a serem debatidas em processo de tomada de contas especial (TCE) a ser instaurado, com vistas a evitar a concretização do dano discutido em sede de TCE.

VII. Monitoramentos

427. As unidades técnicas subordinadas à Coinfra possuem, na data desse relatório, um total de 4.847 monitoramentos, consoante o Sistema de Monitoramento de Deliberações (os registros marcados como ‘não monitoráveis’ foram retirados do cálculo). Desses, 3.047 ainda não foram concluídos. Ao se analisar os 1.800 monitoramentos já finalizados, identifica-se que 1.226 foram integralmente cumpridos; 143, foram parcialmente cumpridos; 330, tiveram perda de objeto; e 101 não foram cumpridos. O Gráfico 10 exprime esses montantes em percentual.

Gráfico 10 – Resultado dos monitoramentos concluídos



Fonte: Sistema de Monitoramento de Deliberações do TCU

428. A partir dessa informação, verifica-se que, dos monitoramentos já concluídos, 76% foram cumpridos, mesmo que parcialmente. O que demonstra uma efetiva ação do TCU frente a seus jurisdicionados, visto que apenas 2% das determinações do TCU não foram cumpridas (cálculo utilizado $101 / 4.847$).

429. Para a elaboração da Tabela 15, desconsiderou-se os monitoramentos que ainda se encontram em curso e foram observados apenas os monitoramentos já finalizados (1.800). Além disso, foram agrupados por unidade jurisdicionada, para aquelas que possuem as maiores quantidades de determinações.

Tabela 15 – UJ com maiores determinações em processos das Seinfrás

Unidade Jurisdicionada / Situação da determinação	Quantidade Determinações	de	% de Determinações
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	355		19,72%
Cumprido/implementado	220		61,97%
Perda de Objeto	89		25,07%
Cumprido/implementado parcialmente	31		8,73%
Não Cumprido/não implementado	15		4,23%
Agência Nacional de Transportes Terrestres	185		10,28%
Cumprido	93		50,27%
Perda de Objeto	79		42,70%
Cumprido parcialmente	8		4,32%
Não cumprido	5		2,70%
Agência Nacional de Telecomunicações	70		3,89%
Cumprido/implementado	60		85,71%
Perda de Objeto	5		7,14%
Cumprido/implementado parcialmente	5		7,14%
Petróleo Brasileiro SA – Petrobrás	64		3,56%
Cumprido	56		87,50%
Perda de Objeto	8		12,50%
OUTRAS UNIDADES JURISDICIONADAS (191)	1126		62,56%
Total de monitoramento de determinações já concluídas	1800		100%

Fonte: Sistema de Monitoramento de Deliberações do TCU

430. A Tabela 15 demonstra que, embora o Dnit tenha sido a unidade jurisdicionada com maior número de determinações, 355, ressalta-se que 251 (70,7%) foram cumpridas, mesmo que parcialmente. Esse percentual está na mesma proporção apurado no Fiscobras anterior. De forma geral, é possível constatar que as unidades jurisdicionadas visam atender às determinações prolatadas pelo TCU.

VIII. Medidas Cautelares Vigentes

431. O Regimento Interno do TCU regulamenta o instrumento de medida cautelar no art. 276, com o seguinte conteúdo “o Plenário ou o relator do processo, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou risco de ineficácia da decisão de mérito, pode, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada”.

432. Nesse sentido, foram identificadas 29 medidas cautelares em processos de obras. O maior número de cautelares são de retenções de valores, representando 35,7% das cautelares em vigor. A Tabela 16 contém a relação das medidas cautelares vigentes.

Tabela 16 – Relação das Medidas Cautelares Vigentes no Âmbito das Seifras

<u>Secretaria</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>	<u>Obra</u>	<u>Tipo de Cautelar</u>
Seinfra Elétrica	007.880/2017-0	André de Carvalho	Implantação Parques Eólicos de Geração de Energia na Bahia	Retenção parcial de pagamentos
Seinfra Elétrica	009.183/2012-4	Benjamin Zymler	Implantação da Usina Hidrelétrica e Sistema de Transmissão - São Domingos/MS	Suspensão de pagamentos
Seinfra Operações	002.651/2015-7	Bruno Dantas	Usina Termonuclear de Angra III - RJ	Indisponibilidade de Bens
Seinfra Operações	021.542/2016-3	Bruno Dantas	Usina Termonuclear de Angra III - RJ	Retenção de garantias
Seinfra Operações	006.970/2014-1	Vital do Rêgo	Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)	Repactuação contratual
Seinfra PortoFerrovia	012.179/2016-7	Walton Alencar Rodrigues	Construção da ferrovia Transnordestina (Malha II)	Suspensão de pagamentos
Seinfra PortoFerrovia	002.588/2009-0	Augusto Sherman	Trens Urbanos de Salvador: Lapa - Pirajá	Retenção parcial de pagamentos
Seinfra PortoFerrovia	008.122/2006-9	Augusto Nardes	Trens Urbanos de Fortaleza - Implantação Trecho Sul	Paralisação parcial
Seinfra PortoFerrovia	010.481/2016-8	Benjamin Zymler	Ferrovia Norte-Sul - Ouroeste - Estrela D'Oeste/SP - Lote 5	Suspensão
Seinfra PortoFerrovia	011.450/2016-9	Augusto Sherman	Construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouro Verde de Goiás - São Simão - no Estado de Goiás	Suspensão
Seinfra PortoFerrovia	011.451/2016-5	Augusto Sherman	Ferrovia Norte-Sul - Ouroeste - Estrela D'Oeste/SP - Lote 5	Paralisação parcial
Seinfra PortoFerrovia	021.283/2008-1	Walton Alencar Rodrigues	Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO	Retenção parcial de pagamentos
Seinfra RodoviaAviação	007.722/2006-7	Aroldo Cedraz	Construção do Aeroporto de Goiânia/GO	Retenção parcial de pagamentos
Seinfra RodoviaAviação	012.426/2018-0	Augusto Sherman	Duplicação da BR-230/PB, no município de Campina	Suspensão

<u>Secretaria</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>	<u>Obra</u>	<u>Tipo de Cautelar</u>
Grande/PB				
Seinfra RodoviaAviação	031.620/2012-4	Augusto Nardes	BR-158/MT - Contrato de Gestão Ambiental	Retenção parcial de pagamentos
Seinfra RodoviaAviação	007.779/2017-8	André de Carvalho	Crema 2ª Etapa nas rodovias BR-259/474 em Minas Gerais	Suspensão de pagamentos
Seinfra RodoviaAviação	025.760/2016-5	Augusto Sherman	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4	Paralisação parcial
Seinfra RodoviaAviação	033.318/2016-6	Vital do Rêgo	Obras da Reta Tabajara - BR-304/RN	Paralisação parcial
Seinfra RodoviaAviação	011.547/2008-8	Bruno Dantas	BR-010/TO - Entroncamento TO-030 - Divisa TO/MA	Suspensão de pagamentos
Seinfra RodoviaAviação	015.532/2011-9	Walton Alencar Rodrigues	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Oeste-Norte/ BR-163/PA - Divisa MT/PA - Santarém	Retenção parcial de pagamentos
Seinfra RodoviaAviação	003.807/2011-8	Marcos Bemquerer	Adequação de Trecho Rodoviário - Palhoça - Divisa SC/RS - na BR-101/SC	Recurso
Seinfra RodoviaAviação	026.406/2020-9	Raimundo Carreiro	BR-116/376/PR e BR-101/SC - Obras do Contorno de Florianópolis	Suspensão do ato
Seinfra Urbana	005.346/2018-5	Walton Alencar Rodrigues	Pavimentação asfáltica em trechos das Av. Alberto Ratier e Rua João Ponce de Arruda em Paranhos/MS	Suspensão
Seinfra Urbana	037.910/2019-1	Vital do Rêgo	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário da sede municipal em Sete Lagoas/MG	Suspensão do ato
Seinfra Urbana	008.545/2016-2	Benjamin Zymler	Obras do Complexo Esportivo de Deodoro - RJ	Retenção integral de pagamentos
Seinfra Urbana	010.163/2015-8	Marcos Bemquerer	Construção do Complexo de Pesquisa e Desenvolvimento Fiocruz	Retenção integral de pagamentos
Seinfra Urbana	008.147/2017-5	Weder de Oliveira	Macro drenagem na bacia do Rio Pinheiros e Córrego Zavuvus	Suspensão de pagamentos
Seinfra Urbana	009.387/2020-0	André de Carvalho	Ampliação do Serviço de Abastecimento de Água do DF - Sistema Produtor de Água Paranoá	Suspensão do ato
Seinfra Urbana	015.495/2018-3	Weder de Oliveira	Drenagem urbana de São Bernardo do Campo/SP	Retenção parcial de pagamentos
				Total: 28

Fonte: Coinfra/Siob.

IX. Conclusão

433. Desde a década de 90 o Tribunal de Contas da União atua sistematicamente em fiscalizações de obras. Ao longo dos 24 anos do plano anual de fiscalizações de obras, o Tribunal, além do cumprimento das determinações legais trazidas historicamente nas LDO, tem evoluído em sua forma de trabalho para responder a questões importantes ligadas a

empreendimentos de infraestrutura buscando sempre otimizar seus trabalhos com ferramentas de tecnologia de informação e, também, perseguindo o objetivo de dar cada vez mais transparência na prestação de contas à sociedade sobre o resultado dos trabalhos por ele realizados.

434. Em relação ao rito do Fiscobras, foi descrito que, a partir de junho de 2016, esta Corte de Contas optou por regulamentá-lo, por meio da Resolução-TCU 280, de forma a concedê-lo maior estabilidade. Dentre outros aspectos, essa norma incluiu a possibilidade do relatório consolidado do Fiscobras contemplar, afora as fiscalizações para fins de cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, outros trabalhos relacionados ao setor de infraestrutura que tenham sido realizados no exercício e que, a critério do relator, devam ser comunicados ao Congresso Nacional.

435. Foi apresentada a classificação de indícios de regularidades utilizadas nos trabalhos, conforme descrito na LDO, de acordo com a sua importância, a saber: (i) IGP - Indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação; (ii) pIGP - Proposta de classificação como IGP feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU; (iii) IGR - Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores; e (iv) IGC - Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade. Em adição, foi incluída a tipo de irregularidade denominado F/I - Falhas/Impropriedades, trazido pela Resolução-TCU 280/2016.

436. Os trabalhos de fiscalização em infraestrutura resultaram em 59 auditorias. A definição de critérios seguiu os ditames da LDO 2020, que resumidamente são: (i) valores de investimento; (ii) vulto do projeto; (iii) regionalização de gastos; (iv) histórico de irregularidades; e (v) IGP anteriores (ou incluídas no Quadro-Bloqueio da LOA).

437. Das 69 fiscalizações autorizadas inicialmente a serem realizadas no Fiscobras 2020, será proposto que, dessas, doze sejam suprimidas: (i) duas por ausência de publicação de editais; (ii) oito por restrições impostas pela pandemia; (iii) uma teve o contrato suspenso devido a restrições orçamentárias; (iv) uma obra será executada com recursos exclusivos dos estados; e (v) uma será finalizada em novembro próximo, após o encaminhamento do relatório de consolidação ao Congresso Nacional a qual será incluída no Fiscobras 2021. A Tabela 2 traz a lista das fiscalizações não realizadas com as devidas justificativas.

438. Por outro lado, outros três empreendimentos que não constavam entre as obras listadas no Acórdão 1010/2020-TCU-Plenário (relatoria: Min. José Mucio) foram realizadas com autorização monocrática ou colegiada por esse Tribunal e será proposto a inclusão das mesmas no âmbito desse programa anual de fiscalização a ser entregue ao Congresso Nacional.

439. Destacou-se que foram detectados indícios de irregularidade grave em 31 fiscalizações, ou seja, 52% do total das fiscalizações. Dessas, quatro apresentaram indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), uma apresentou achados com proposta de classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação, mas que ainda não foram apreciadas pelo TCU (pIGP) e uma restou classificada como IGR, ou seja, com indícios de irregularidades graves com recomendação de retenção parcial de valores.

Tabela 17 - Distribuição das fiscalizações em função do indício de maior gravidade

<u>Gravidade</u>	<u>Quantidade</u>	<u>% de quantidade</u>
Fiscalizações com Irregularidade grave	31	52,5%
IGP	4	6,8%
pIGP	1	1,7%
IGR	1	1,7%
IGC	25	42,4%

<u>Gravidade</u>	<u>Quantidade</u>	<u>% de quantidade</u>
Falhas / impropriedades (FI)	24	40,7%
Sem ressalva (SR)	4	6,8%
Total	59	100%

Fonte: Coinfra/Siob.

440. Em relação ao número de achados de auditoria, durante os trabalhos do Fiscobras 2020 no foram detectados 151 achados considerados relevantes e dignos de relato pelos auditores. Desses, 32% são referentes a problemas em contratos fiscalizados e 45% ligados a problemas em licitações, projetos e planilhas orçamentárias.

441. Já as obras classificadas com indícios de irregularidades graves (IGP, pIGP e IGR) estão relacionadas na Tabela 18, a seguir.

Tabela 18 - Obras classificadas como IGP, pIGP e IGR

<u>Tipo de IG</u>	<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
IGP	AL	Canal adutor do sertão alagoano	011.470/2020-8	Aroldo Cedraz
IGP	BA	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	015.621/2018-9	Weder de Oliveira
IGP	RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0	Walton Rodrigues Alencar
IGP	RS	Obras de Ampliação de Capacidade da BR-290/RS	010.370/2016-1	Aroldo Cedraz
pIGP	RO	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	022.713/2020-4	Aroldo Cedraz
IGR	BA	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4	025.760/2016-5	Augusto Sherman

Fonte: Coinfra/Siob.

442. O somatório das propostas de **benefícios financeiros estimados** resultantes das auditorias do **Fiscobras 2020** atingiu a marca de **R\$ 477 milhões**. Mais que o valor de R\$ 351 milhões identificados no ano anterior.

443. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) apurado no Fiscobras 2019 atingiu o montante de aproximadamente **R\$ 16 bilhões**. Já a dotação orçamentária constante no Orçamento Geral da União (OGU), abrangida no Fiscobras 2020 foi de **R\$ 8 bilhões**. Valor assemelhado ao do Fiscobras anterior, o qual foi de R\$ 8,6 bilhões.

444. Em 2020, o TCU também realizou **fiscalizações automatizadas em 58 orçamentos** dos setores de rodovias, edificações, mobilidade urbana e saneamento básico, por meio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), com o objetivo de identificar eventuais erros e irregularidades antes que o desembolso financeiro dos projetos fosse realizado. O volume de recursos federais fiscalizados nessas auditorias **foi da ordem de R\$ 2,3 bilhões**.

445. Como consequência das irregularidades, decorrentes das fiscalizações automatizadas do setor de obras rodoviárias, foi apontado **sobrepço total de R\$ 26,4 milhões**. No entanto, esse valor não foi quantificado como benefício da fiscalização, pois os descontos ofertados nos certames individuais foram superiores aos sobrepreços identificados em cada orçamento estimado.

446. A realização de auditorias automatizadas foi uma das ambições elencadas na Estratégia Digital do TCU, aprovada em setembro de 2020, e os primeiros passos para alcançar o objetivo já foram dados.

447. Com relação aos monitoramentos de deliberações, foi relatado que as unidades técnicas subordinadas à Coinfra possuem, na data desse relatório, 3.047 monitoramentos não concluídos e 1.800 finalizados de um total de 4.847 monitoramentos.

448. Encontram-se em vigor 28 medidas cautelares em processos de obras. O tipo “Retenções de Pagamentos” representa aproximadamente 35,7% dessas medidas.

449. Está em curso um grupo de trabalho no âmbito da SeinfraUrbana com o intuito de reduzir o estoque de processos de denúncias e representações. Num primeiro momento, a experiência pode ser considerada exitosa, tendo em vista a instrução de 111 processos entre maio e setembro, totalizando um valor de recursos fiscalizados de mais de R\$ 625 milhões. Desses processos elencados como denúncias ou representações, 23 possuem materialidade acima de R\$ 5 milhões. Tal quantidade indica que 79,3% dos processos (88) dessas naturezas possuem volume de recursos fiscalizados até o aludido valor.

450. Em atendimento às determinações constantes no item 9.6 do Acórdão 1010/2020-TCU-Plenário, foram desenvolvidos tópicos (IV.4, IV.5 e IV.6) com informações sintéticas e atualizadas, extraídas de processos de controle externo abertos, sobre outros empreendimentos em andamento de grande relevância socioeconômica e/ou que tenham recebido montantes significativos de recursos públicos para a sua execução.

451. Nesses tópicos foram relatados o andamento e os processos que trataram de concessões rodoviárias e de aeroportos, de leilões de transmissão de energia, e de leilões petróleo e gás natural, de transferências de recursos federais para empreendimentos de infraestrutura hídrica, entre outros.

452. A respeito da análise sobre obras inacabadas, executada pela SeinfraUrbana, dos contratos analisados (25.274), mais de 7.689 estão paralisados. Ou seja, mais de 30% das obras que deveriam estar em andamento pelo país.

453. Apesar do diagnóstico ter considerado as mesmas bases de dados, não é possível concluir se houve evolução da quantidade de obras paralisadas, visto que os bancos de dados sofreram mudanças substanciais na forma de consolidação e divulgação dos dados. O Tribunal de Contas da União realizará novo acompanhamento em 2021 com o intuito de monitorar a evolução das obras paralisadas em todo o País.

454. Será proposto dar ciência ao Ministério da Economia de que a ausência de sistemática de coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos contratos de obras relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, instituído pelo Decreto 6.025/2007, afronta o disposto nos arts. 2º, incisos V e VII, e 3º do Decreto 10.012/2019. Tal ciência tem por objetivo promover a atuação do Ministério da Economia no sentido de demandar a coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos Ministérios setoriais.

455. No que tange à criação do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI), sistema já determinado por decisões anteriores do TCU, ressalta-se que a Coinfra tem atuado, junto ao Ministério de Infraestrutura e ao Ministério da Economia, para que o Poder Executivo efetivamente implemente o aludido cadastro. Conforme consta no Decreto 10.496 de 28 de setembro de 2020, o aludido sistema estará em funcionamento até o dia 31/1/2021.

456. O aludido diagnóstico de obras paralisadas será melhor realizado com a criação do CIPI, o qual visa manter, de forma informatizada e unificada, a relação dos investimentos em infraestrutura no Brasil.

457. Encontram-se, portanto, finalizados os trabalhos desenvolvidos em cumprimento aos arts. 31 e 32 da Resolução-TCU 280, de 15/6/2016, e ao disposto no art. 120, inciso II, da Lei 13.898, de 11/11/2019 (LDO 2020).

458. Importante citar que o Tribunal de Contas da União manterá, após o envio das informações ao Congresso Nacional, relatório público em seu Portal na Internet com os dados atualizados sobre as obras com irregularidade grave.

459. Para efeito de apresentação ao Congresso Nacional, será encaminhado o acórdão proferido, juntamente com Relatório, Votos, bem como material impresso e mídia digital com o seguinte conteúdo:

• **Dados básicos dos programas de trabalho, com o seguinte detalhamento:**

- a) lista dos processos de fiscalizações;
- b) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP);



c) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, porém, ainda pendentes de confirmação por decisão monocrática ou colegiada (pIGP);

d) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR);

• **Relatórios sintéticos das fiscalizações de obras realizadas no âmbito do Fiscobras 2020:** Relatórios das fiscalizações de obras de 2020, juntamente com os respectivos votos e acórdão proferidos, contendo os dados previstos no §2º do art. 121 da Lei 13.898/2019 (LDO 2020).

X. Proposta de Encaminhamento

460. Ante todo o exposto submetemos os presentes autos à consideração superior, com fulcro no art. 120, inciso II da Lei 13.898, de 11/11/2019, (LDO 2020), propondo:

i. autorizar a retirada das obras constantes da Tabela 2, bem como a inclusão dos empreendimentos listados na Tabela 3 da relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2020;

ii. autorizar a remessa à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes em mídia digital, consoante o parágrafo 460 desta instrução, atualizadas até a Sessão Plenária de 14/10/2020, bem como do Acórdão a ser proferido, acompanhado do Relatório e dos Votos que o fundamentarem;

iii. encaminhar cópia desse mesmo apêndice, acompanhado desta deliberação, bem como dos respectivos Relatório e Votos, aos Presidentes (i) da Câmara dos Deputados; (ii) da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal; (iii) da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal e (iv) da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; (v) ao Ministro da Economia e (vi) ao Procurador-Geral da República;

iv. dar ciência ao Ministério da Economia de que a ausência de sistemática de coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos contratos de obras relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, instituído pelo Decreto 6.025/2007, afronta o disposto nos arts. 2º, incisos V e VII, e 3º do Decreto 10.012/2019; e

v. após expedida a comunicação, arquivar os presentes autos, em consonância com o comando do art. 169, inciso V, do Regimento Interno, visto que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se da consolidação das fiscalizações de obras públicas realizadas pelo TCU, entre setembro de 2019 e agosto de 2020 (Fiscobras 2020), realizada nos termos da Resolução-TCU 280/2016, com obras selecionadas conforme os critérios indicados no art. 121 da Lei 13.898/2019 (LDO 2020).

2. Tal consolidação tem por objetivo atender ao disposto no art. 120, II, da LDO 2020, que determina o envio, à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, em até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária, da relação atualizada de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais foram identificados indícios de irregularidades graves.

3. A classificação dos indícios de irregularidades utilizada nos trabalhos seguiu o disposto na referida LDO, conforme a sua importância, a saber:

a) IGP - Indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação: atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros, e que possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato, ou configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal (art. 118, §1º, IV);

b) pIGP - Proposta de classificação como IGP feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU: indício de irregularidade classificado preliminarmente como IGP, mas ainda



carece de atendimento ao requisito previsto no §9º do art. 118 da LDO/2020, qual seja, classificação proferida por decisão monocrática ou colegiada do TCU, desde que assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em quinze dias corridos, aos órgãos e entidades aos quais foram atribuídos os achados;

c) IGR - Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores: aquele que, embora atenda à conceituação de IGP (art. 118, §1º, IV), permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado (art. 118, §1º, V); e

d) IGC - Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade: o que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação de IGP ou IGR (art. 118, §1º, VI).

4. Foi utilizada, também, a classificação incluída pela Resolução-TCU 280/2016, para falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência, denominada F/I (art. 2º, VII). Caso a fiscalização não tenha constatado qualquer achado, foi adotada a indicação SR - Sem Ressalva.

5. Nos termos do art. 31 da Resolução-TCU 280/2016, foram ainda sumarizados para fins de comunicação ao Congresso Nacional:

a) denúncias e representações que resultaram em irregularidades classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP) ou de retenção parcial de valores (IGR) (inciso II);

b) informações atualizadas acerca de IGP e IGR verificadas em ciclos de Fiscobras anteriores (inciso III);

c) demais fiscalizações que resultaram em IGP ou IGR, ainda que referentes ao ciclo do Fiscobras 2021 (inciso IV);

d) informações acerca de medidas cautelares vigentes concedidas pelo TCU, com suspensão de ato ou procedimento em obras públicas, considerados os critérios de materialidade e relevância (inciso V); e

e) outros trabalhos relevantes, realizados no exercício de 2019, relacionados ao setor de infraestrutura (inciso VI).

6. Ademais, em atendimento ao item 9.6 do Acórdão 1.010/2020-TCU-Plenário, que alterou o Acórdão 2.556/2019-TCU-Plenário, que autorizou este Fiscobras, ambos de relatoria do E. Ministro José Mucio Monteiro, foram consolidadas informações concernentes a outros empreendimentos, em andamento, de grande relevância socioeconômica, ou que tenham recebido montantes significativos de recursos públicos para sua execução. Também foram incluídas informações referentes às auditorias operacionais na área de infraestrutura e aos processos de desestatização.

7. Neste ano, a pandemia causada pelo Covid-19 trouxe grandes desafios para o país que se refletiram diretamente na execução das fiscalizações durante o Fiscobras 2020, como por exemplo, na suspensão das viagens dos auditores. Tendo em vista que o Fiscobras lida, na grande maioria dos casos, com auditorias *in loco*, as fiscalizações foram analisadas caso a caso e houve a exclusão ou a redução de escopo em alguns empreendimentos em razão da impossibilidade de viagens e da análise *in loco* das obras, bem como de dificuldades para conseguir acesso aos documentos necessários à realização dos trabalhos dos auditores. Mesmo com todos esses obstáculos, as equipes de auditoria envolvidas conseguiram contornar as dificuldades e realizar seus trabalhos, cuja consolidação agora apresento.

*

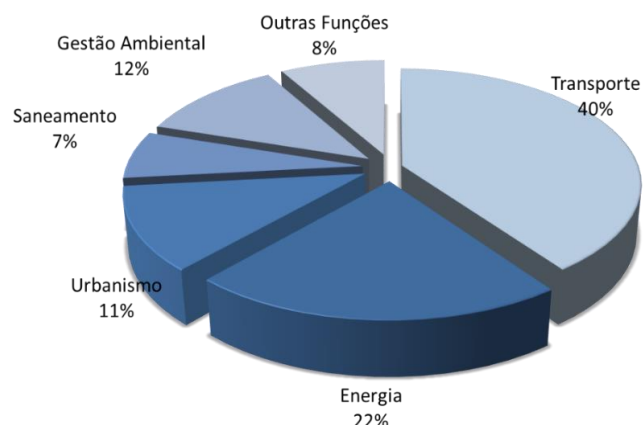
8. Inicialmente foram selecionadas 69 obras públicas para fiscalização, de acordo com os critérios definidos na LDO 2020: (i) valores de investimento; (ii) vulto do projeto; (iii) regionalização de gastos; (iv) histórico de irregularidades; e (v) IGP anteriores (ou incluídas no Quadro-Bloqueio da LOA).

9. Entretanto, treze fiscalizações previstas não foram realizadas: (i) duas por ausência de publicação de editais; (ii) oito por restrições impostas pela pandemia; (iii) uma teve o contrato suspenso devido a restrições orçamentárias; (iv) uma obra será executada com recursos exclusivos dos estados; e (v) uma será finalizada em novembro próximo, após o encaminhamento do relatório de consolidação ao Congresso Nacional, e será incluída no Fiscobras 2021. A Tabela 2 do relatório que acompanha este voto elenca as fiscalizações não realizadas e as respectivas justificativas.

10. Três empreendimentos que não constavam no plano de fiscalização aprovado pelo Acórdão 2.556/2019-TCU-Plenário, revisado pelo Acórdão 1.010/2020-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, foram fiscalizados com autorização monocrática ou colegiada. Como esses empreendimentos não compunham a lista de 69 obras que devem ser fiscalizadas no âmbito do Fiscobras 2020, determino-lhes a inclusão no aludido plano de fiscalizações e insiro os resultados destes trabalhos no rol de informações encaminhadas ao Congresso Nacional. Tais empreendimentos encontram-se relacionados na Tabela 3 do relatório que acompanha este voto, assim como os respectivos processos de fiscalização.

11. Desta forma, foram realizadas 59 fiscalizações durante o ciclo do Fiscobras 2020, conforme a Tabela 4 do relatório que acompanha este voto. A função ‘Transporte’ destacou-se por possuir o maior quantitativo de fiscalizações realizadas nesse período. Já a função ‘Urbanismo’, embora esteja em terceiro lugar no ranking relativo ao número de fiscalizações, apresenta o maior valor orçamentário fiscalizado. O Gráfico 1, a seguir, indica o número de fiscalizações por função de governo.

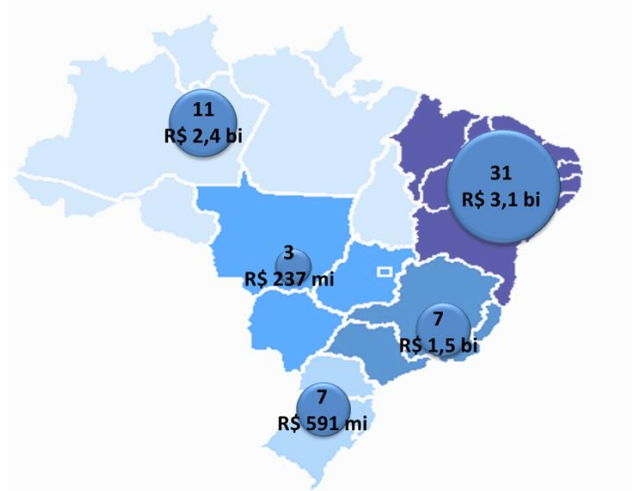
Gráfico 1 - Distribuição da quantidade de fiscalizações por função de governo



Fonte: Coinfra/Siob

12. Em obediência ao critério da regionalização, foram fiscalizados empreendimentos em 21 unidades federativas e no Distrito Federal, em todas as cinco regiões do país.

Gráfico 2 - Distribuição geográfica das fiscalizações



Fonte: Coinfra/Siob e LOA 2020

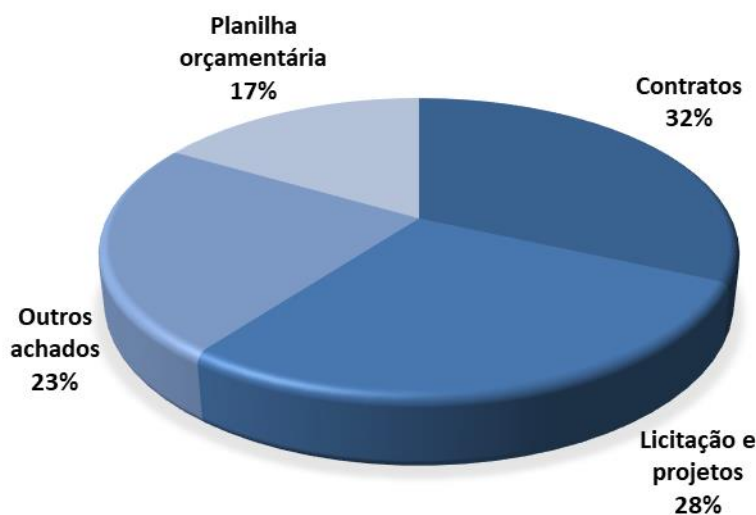
13. Houve predominância das fiscalizações em obras com percentual de execução física de até 50% (66% do total de empreendimentos fiscalizados), evidência de que o TCU vem priorizando, da mesma forma que nos anos anteriores, a ação do controle na fase de contratação ou na fase inicial de execução, atuando, assim, de forma preventiva, o que confere aos resultados maior efetividade, uma vez que eventuais danos ainda não se concretizaram e há maior facilidade para que o gestor adote as medidas saneadoras.

14. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF), calculado segundo os critérios definidos no Anexo I da Portaria-TCU 222/2003, alcançou o montante de aproximadamente R\$ 16,2 bilhões. Para este cálculo, foram contabilizados valores já empenhados neste e em outros exercícios; despesas já executadas, para entidades não sujeitas à contabilidade pública; valores previstos no edital, para contratos não adjudicados; e valores de propostas vencedoras. Destaco que o VRF do Fiscobras 2020 foi inferior ao VRF do Fiscobras anterior, que totalizou R\$ 31,5 bilhões.

15. A dotação orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020, para os empreendimentos fiscalizados no ciclo do Fiscobras 2020, atingiu o total de R\$ 8 bilhões, pouco inferior à dotação orçamentária de 2019, referente às obras fiscalizadas no Fiscobras daquele exercício, que havia alcançado R\$ 8,6 bilhões.

16. As fiscalizações realizadas no Fiscobras 2020 detectaram 151 achados de auditoria, que podem ser definidos como fatos relevantes, dignos de relato pelo auditor, constituídos por quatro atributos essenciais: situação encontrada (ou condição), critério (como deveria ser), causa (razão do desvio em relação ao critério) e efeito (consequência da condição). Decorrem da comparação da situação encontrada com o critério e deve ser comprovado por evidência de auditoria. Dos achados apontados, 32% são referentes a problemas em contratos fiscalizados e 45% ligados a problemas em licitações, projetos e planilhas orçamentárias, conforme demonstra o Gráfico 3:

Gráfico 3 - Tipos de achados encontrados nas fiscalizações/Fiscobras 2020



Fonte: Coinfra/Siob

17. Nas fiscalizações em que o percentual de execução da obra alcançava até 25%, os principais achados foram “projeto inexistente, deficiente ou desatualizado”, “fiscalização contratual inexistente ou deficiente” e “metodologia inadequada para definição do orçamento do projeto”; e naquelas com percentual de execução entre 25% e 75%, predominou o problema de projetos deficientes. Com relação aos empreendimentos com execução superior a 75%, os principais achados se referiam a “atrasos ou paralisação da obra”, bem como “irregularidades na execução do contrato”.

19. Foram apontados indícios de irregularidade grave em 31 fiscalizações, o que representa 52,5% do total. Dessas fiscalizações, quatro apresentaram IGP, uma apresentou achados com proposta de classificação como pIGP, uma apresentou IGR, e 25 apresentaram IGC. Nas demais 28

fiscalizações foram observadas falhas e impropriedades (F/I) ou indícios de irregularidades que não ensejaram ressalvas (SR).

20. Das quatro fiscalizações que apresentaram indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), todas foram identificadas em exercícios anteriores e, após verificação pelas equipes de auditoria, relata-se que os indícios graves permaneceram. O mesmo ocorre com a fiscalização que apresenta indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR). A Tabela 1, a seguir, relaciona as obras em que foram verificados indícios de irregularidade grave.

Tabela 1 - Obras classificadas com indícios de irregularidade grave

UF	Obra	Processo	Ministro Relator	Tipo de Irregularidade
AL	Canal Adutor do Sertão Alagoano	011.470/2020-8	Aroldo Cedraz	IGP
BA	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	015.621/2018-9	Weder de Oliveira	IGP
RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0	Walton Alencar Rodrigues	IGP
RS	Obras de Ampliação de Capacidade da BR-290/RS	010.370/2016-1	Aroldo Cedraz	IGP
RO	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	022.713/2020-4	Aroldo Cedraz	pIGP
BA	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4	025.760/2016-5	Augusto Sherman	IGR

Fonte: Coinfra/Siob

21. As obras do **Canal Adutor do Sertão Alagoano** (TC 023.642/2018-1, 011.156/2010-4, 007.621/2019-1, 011.470/2020-8, Relator: Ministro Aroldo Cedraz) foram divididas em cinco trechos. Para a execução do Trecho 5, foi assinado o Contrato 58/2010-CPL/AL. Antes que a respectiva ordem de serviço fosse emitida, por meio do item 9.5 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, de minha relatoria, o TCU comunicou à CMO acerca dos indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação verificados, com vistas a suspender a execução da avença, até a comprovação da sua repactuação. O bloqueio orçamentário vigeu entre 2016 e 2017. Porém, em 2018, a CMO entendeu não subsistirem os elementos que o ensejaram e posicionou-se pelo repasse de recursos para continuidade da obra. O contrato foi novamente avaliado no Fiscobras 2018, quando, por meio do Acórdão 2.461/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, a IGP da obra do Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano foi mantida, e o empreendimento foi incluído no Anexo VI (quatro-bloqueio) da Lei 13.808/2019 (LOA 2019). Visando verificar se medidas haviam sido tomadas para sanear as irregularidades apontadas em anos anteriores, o empreendimento foi objeto de avaliação nos ciclos do Fiscobras 2019 e 2020, não sendo possível, porém, considerar cumprida a determinação referente a repactuação do ajuste emitida pelo TCU, remanescendo, dessa forma, o sobrepreço apontado.

22. A classificação como IGP das irregularidades verificadas nas obras de **adequação do Lote 5 do Trecho Rodoviário na BR-116/BA** (TC 015.621/2018-9, Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira) foi apontada durante o Fiscobras 2018, em razão dos seguintes achados: projeto executivo em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório; projeto executivo deficiente pela ausência de planilha orçamentária; e disponibilidade financeira e orçamentária insuficientes para a execução da obra no ano. Por meio do Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário (de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira), este colegiado decidiu que os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação permanecem válidos. Em 26/12/2019, o consórcio responsável pela obra interpôs pedido de reexame contra o referido decism. O Ministro Relator conheceu do recurso e suspendeu o item 9.2.2 do acórdão recorrido, além de duas determinações ao DNIT, itens 9.1.2 e 9.1.3.



Assim, a IGP - ausência de orçamento detalhado no projeto executivo – voltou à condição de pendente de confirmação pelo TCU, permanecendo válidas as outras IGP.

23. No que se refere às **obras de construção da BR-040/RJ** (TC 023.204/2015-0, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), incluídas no Contrato de Concessão PG-138/95-00, durante auditoria realizada no Fiscobras 2016 foram apontadas as seguintes irregularidades classificadas como IGP: i) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; ii) sobrepreço no orçamento da obra; e iii) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. O empreendimento foi objeto de avaliação nos três ciclos seguintes do Fiscobras, 2017, 2018 e 2019, tendo sido mantida a classificação como IGP, pois as irregularidades graves não foram saneadas. Em 2020, tendo em vista a ausência de ato formal de revisão do projeto e do orçamento das obras, a unidade técnica apresentou nova proposta de manutenção da classificação como IGP.

24. Já as irregularidades graves da **obra de ampliação de capacidade da BR-290/RS** (TC 010.370/2016-1, Relator: Ministro Aroldo Cedraz) foram apontadas em auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2017. Em 2018, as oitivas da ANTT e da concessionária acerca dos indícios levantados pela fiscalização de 2017 foram analisadas. Tendo em vista a posterior inserção de provas obtidas na “Operação Cancela Livre”, promoveu-se nova oitiva da ANTT e da concessionária Concepa, para que se manifestassem quanto aos novos elementos. Tais manifestações foram analisadas no âmbito do Fiscobras 2019 e a SeinfraRodoviaAviação manteve sua proposta de pIGP para os achados assim classificados. O Acórdão 140/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, determinou a manutenção da classificação de IGP para os achados de superfaturamento no cálculo da remuneração das obras e de superfaturamento decorrente de quantitativos inadequados e de preços excessivos. Além disso, o Acórdão classificou, também como IGP, os achados de superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem e superfaturamento no transporte de material para bota-fora.

25. Com relação à **obra de pavimentação de vias públicas no município de Porto Velho/RO** (TC 022.713/2020-4, Relator: Ministro Aroldo Cedraz), fiscalização realizada no âmbito deste Fiscobras, foi detectado sobrepreço decorrente da contratação de preços excessivos em relação ao mercado, atingindo um total de R\$ 1,4 milhão, além de indícios de restrição à competitividade no julgamento das propostas de preços, e deficiência e desatualização do projeto. A unidade técnica propôs a classificação das irregularidades como IGP, mas até o momento o Tribunal ainda não deliberou sobre a questão, permanecendo na classificação pIGP.

26. No que tange às irregularidades graves relacionadas a superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários verificadas nas **obras de construção da BR-235/BA – km 282 a km 357,4** (TC 025.760/2016-5, Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman), classificadas como IGR, foram inicialmente constatadas em fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2017 e classificadas inicialmente como IGP. O Relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, ponderando as consequências de eventual paralisação das obras, que já se encontravam em avançado estágio de execução, determinou a reclassificação do achado de IGP para IGR, e a adoção de medida cautelar para retenção dos valores contratuais remanescentes enquanto em discussão o dano e a responsabilização das empresas contratadas. No ciclo 2019 do Fiscobras, verificou-se que os estudos apresentados pelo Dnit não foram suficientes para sanear as irregularidades apontadas. Recentemente, o Acórdão 1.918/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, determinou manter a medida cautelar de retenção de valores proferida anteriormente até exame de mérito das irregularidades a serem debatidas em processo de tomada de contas especial (TCE) a ser instaurado, com vistas a evitar a concretização do dano discutido em sede de TCE.

*

27. Neste ciclo do Fiscobras, além das 59 tradicionais obras fiscalizadas, o TCU também realizou **fiscalizações automatizadas em 58 orçamentos dos setores de rodovias, edificações, mobilidade urbana e saneamento básico**, por meio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) e

do Sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice), em consonância com a Estratégia Digital do TCU. Seu objetivo consiste em refinar a estratégia adotada em anos anteriores e construir um modelo permanente de fiscalizações automatizadas para identificar eventuais erros e irregularidades antes que o desembolso financeiro dos projetos seja realizado. O volume de recursos fiscalizados (VRF) nessas fiscalizações automatizadas chegou a R\$2,1 bilhões.

28. Nas **25 fiscalizações automatizadas de orçamentos de obras rodoviárias** foram identificados indícios de irregularidade que denotam a ocorrência de sobrepreço nos orçamentos de referência, cujo valor total identificado superou R\$ 26 milhões, seja por conta da adoção de valores superiores ao disposto no Sicro, seja por conta da adoção de soluções que não condizem com as boas práticas de engenharia. Caso tais sobrepreços tivessem sido detectados na fase de licitação, teria havido a correção tempestiva, com possíveis reduções ainda mais vantajosas para a administração decorrentes da competição verificada nos pregões. Tais fiscalizações favorecem a prevenção de recorrência das irregularidades verificadas no trabalho em futuros orçamentos relativos a editais de obras a serem licitadas pelo Dnit.

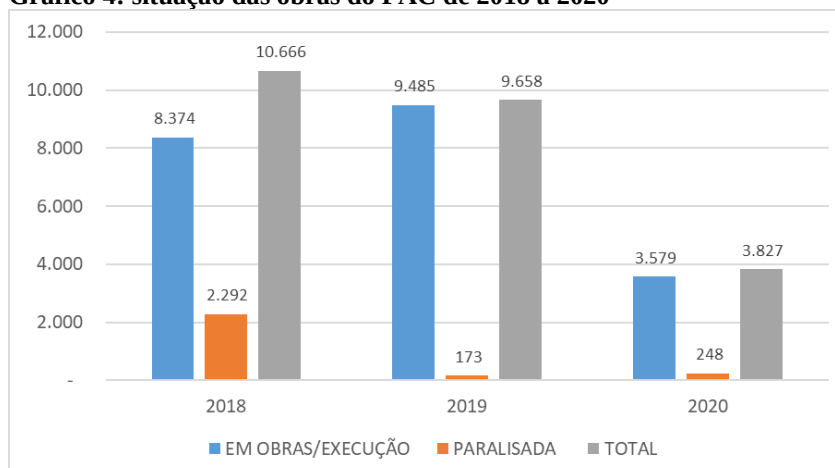
29. A **fiscalização automatizada de 33 orçamentos de contratos de repasses e termos de compromisso avaliados pela Caixa Econômica Federal (Caixa)** na qualidade de mandatária da União, cujos objetos envolviam obras de edificações, mobilidade urbana e saneamento básico, apontou possíveis inconsistências, sendo as principais: a utilização de serviços menos econômicos ou tecnicamente menos recomendáveis; a utilização de unidade de quantitativo do tipo “verba”, sem o detalhamento dos serviços; a presença de preços diferentes para itens com mesma descrição; duplicidade de itens; e sobrepreço/superfaturamento. Os trabalhos contribuem para evitar a materialização de riscos que afetem o alcance dos resultados dos empreendimentos e causem danos aos cofres públicos.

*

30. Em cumprimento à determinação do item 9.3. do Acórdão 1079/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego, o TCU realizou trabalho com o objetivo de acompanhar e avaliar a **evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas financiadas com recursos da União**. Foram identificados mais de sete mil contratos de obras paralisados, de um total de 25 mil, quantitativo 50% inferior ao identificado na fiscalização anterior, realizada em 2018, onde o número total de contratos paralisados foi de 14 mil e o número de contratos analisados, 38 mil.

31. Infelizmente, tal redução não foi fruto de aperfeiçoamento nas políticas públicas, mas da forma pela qual os bancos de dados passaram a ser gerenciados, em especial, os da Caixa e os do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A descentralização da gestão das obras do PAC para as pastas setoriais ocasionou uma distorção nos dados do programa, ocorrendo redução drástica na quantidade de dados enviados. O Gráfico 4 demonstra que há problemas evidentes nas informações referentes às obras em 2020:

Gráfico 4: situação das obras do PAC de 2018 a 2020





Fonte: SeinfraUrbana

32. Por isso, acato a proposta da unidade técnica de dar ciência ao Ministério da Economia sobre a ausência de sistemática de coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos contratos de obras relacionadas ao PAC, a qual afronta o disposto nos arts. 2º, incisos V e VII, e 3º do Decreto 10.012/2019, além de dificultar a ação dos órgãos de controle.

*

33. Atualmente, a forma como ocorrerão as **fiscalizações dos processos de desestatização** realizadas pelo TCU é regida pela Instrução Normativa - TCU 81/2018, a qual inovou ao determinar que deverá ser observado o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, na seleção de objetos que serão alvo de ações de controle.

34. O governo federal encaminhou ao TCU, de outubro de 2019 até setembro de 2020, **dezessete estudos de desestatizações na área de infraestrutura**, sendo cinco de portos, três de rodovias federais, três de ferrovias, dois de energia elétrica, dois de mineração, um de aeroporto e um do setor de óleo e gás. Desse total, o Tribunal já apreciou sete projetos, onde foram identificados benefícios financeiros resultantes das análises nos Portos de Aratu (BA) e de Santos (SP) com aumento do valor presente líquido (VPL), respectivamente, em R\$ 31,9 milhões e R\$ 3,8 milhões. Além desses, destaco as desestatizações constantes da Tabela 2:

Tabela 2 – Ações realizadas em desestatizações e concessões em destaque

<u>Secretaria</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
Seinfra Elétrica	Leilão de Transmissão 2/2019	012.988/2019-7	Bruno Dantas
Seinfra Elétrica	Leilão de Transmissão 1/2020	003.238/2020-2	Benjamin Zymler
Seinfra Petróleo	Oferta Permanente de Blocos Terrestres e Marítimos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais	015.456/2020-0	Walton Alencar Rodrigues
Seinfra RodoviaAviação	Concessões Rodoviárias em ES, GO, MG, MT, PA e TO	016.936/2020-5 018.901/2020-4 028.116/2020-8	Vital do Rego, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro
Seinfra RodoviaAviação	6ª Rodada de Concessão de Aeroportos	025.301/2020-9	Augusto Nardes

Fonte: Coinfra/Siob

35. O **Leilão de Transmissão 2/2019-Aneel** (TC 012.988/2019-7, Relator: Ministro Bruno Dantas) foi apreciado pelo Acórdão 2.637/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas. Doze lotes, localizados em doze estados diferentes, totalizando 2.470 km de linhas de transmissão e 7.800 MVA em capacidade de transformação adicionada por novas subestações, foram apresentados e representavam um investimento estimado de R\$ 4,2 bilhões. Foram detectadas falhas e elaborados encaminhamentos que objetivavam aprimorar a atuação da Aneel na condução dos processos de leilão para a concessão da prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica e de subsidiar o MME e a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) nos estudos de melhoria dos relatórios técnicos que integram os leilões de sistemas de transmissão.

36. O **Leilão de Transmissão 1/2020-Aneel** (TC 003.238/2020-2, Relator: Ministro Benjamin Zymler) trouxe onze lotes, localizados em nove estados diferentes, que totalizaram 1.940 km de linhas de transmissão e 6.420 MVA em capacidade de transformação adicionada por novas subestações, e representam um investimento estimado de R\$ 7,4 bilhões. A realização do leilão está prevista para o fim do mês de dezembro/2020, enquanto a atuação do TCU deve ser concluída até o fim deste mês de outubro/2020.

37. O **Processo de Oferta Permanente** (TC 015.456/2020-0 Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), conduzido pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), tem o objetivo de realizar, de forma cíclica e contínua, **a outorga de contratos de concessão para atividades de exploração, reabilitação e produção de petróleo e gás natural em campos devolvidos ou em processo de devolução**, e em áreas que já tenham sido licitadas anteriormente e não arrematadas. Inclui apenas blocos e áreas para licitação sob o regime de concessão. O Acórdão 1.819/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, considerou que a ANP atendeu aos aspectos de tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente à Oferta Permanente 2020. Já a realização da sessão pública de apresentação das ofertas para o Segundo Ciclo da Oferta Permanente está prevista para 3/12/2020. Os atos realizados após a publicação do edital do certame, incluindo os procedimentos de adjudicação e assinatura dos contratos, serão objeto de oportuno exame pelo TCU.

38. No que pertine às **concessões de trechos rodoviários**, foram remetidos ao TCU para análise três processos, cujos trechos abrangem 2.500 km de estradas. O trabalho das equipes de fiscalização do TCU, ainda durante o trabalho de análise dos documentos, redundou na revisão das projeções de crescimento de tráfego e dos cronogramas de investimentos, uma vez que sensíveis impactos no Produto Interno Bruto (PIB) do país, decorrentes da pandemia da Covid-19, não haviam sido considerados. Os processos abrangem as seguintes rodovias:

a) BR-153, nos estados de Goiás e Tocantins, e BR-080 e 414 em Goiás. Em uma extensão total de 850 km, estão previstos investimentos que atingem R\$ 8,2 bilhões (TC 016.936/2020-5, Relator: Ministro Vital do Rego);

b) BR-163 em Mato Grosso, e BR-163 e BR-230 no Pará, envolvendo 970 km, com previsão de investimentos de R\$ 1,9 bilhão (TC 018.901/2020-4, Relator: Ministro Benjamin Zymler);

c) BR-381 e BR-262 em Minas Gerais, e BR-262 no Espírito Santo, abrangendo 670 km de trechos que devem receber R\$ 7,8 bilhões (TC 028.116/2020-8, de minha Relatoria).

39. A **6ª rodada de concessões de aeroportos** (TC 025.301/2020-9, Relator: Ministro Augusto Nardes) envolve 22 aeroportos brasileiros, divididos em três blocos, e que movimentaram 24,3 milhões de passageiros em 2019. Da mesma forma que o ocorrido com as concessões de rodovias, os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) inicialmente encaminhados ao TCU consideraram um cenário anterior à pandemia de Covid19. Assim, houve a necessidade de revisar as projeções de demanda de passageiros, aeronaves e cargas, exigindo, por consequência, a readequação dos projetos de desenvolvimento das infraestruturas aeroportuárias e das modelagens econômico-financeiras. Nessa reanálise, ocorreu a redução de cerca de quase 60% no Valor Presente Líquido (VPL) dos 3 blocos de aeroportos, conforme demonstrado na Tabela 3:

Tabela 3 – Valores antes e depois da atualização dos Valores Presentes Líquidos dos três blocos

Bloco	Aeroportos envolvidos	Valor antes da atualização (R\$ milhões)	Valor após a atualização (R\$ milhões)
Sul	Curitiba, Foz do Iguaçu, Navegantes, Londrina, Joinville, Bacacheri, Pelotas, Uruguaiana e Bagé	408,2	133,5
Central	Goiânia, São Luís, Teresina, Palmas, Petrolina e Imperatriz	22,5	8,2
Norte	Manaus, Porto Velho, Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Tabatinga Tefé e Boa Vista	38,7	48,2
Totais		469,4	189,9
Redução		59,5%	

Fonte: SeinfraRodoviaAviação

*



40. No período compreendido pelo Fiscobras 2020, foram realizadas **27 auditorias operacionais** distribuídas nas diversas áreas da infraestrutura nacional. Algumas dessas atuações foram realizadas para acompanhar a resposta governamental ao combate à pandemia ocasionada pelo Covid-19.

41. A **auditoria nas transferências de recursos federais para empreendimentos de infraestrutura hídrica** (TC 036.413/2019-4, Relator: Ministro Aroldo Cedraz) teve como foco verificar os mecanismos de controle aplicados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), com o fim de reduzir os riscos de frustração do atingimento dos benefícios sociais esperados, bem como garantir os prazos, custos e qualidade planejados, além de avaliar a juridicidade da Portaria Interministerial 130/2013 (PI 130/2013). Constatou-se que o processo de seleção dos empreendimentos beneficiados apresentou motivação genérica, sem a realização de estudos técnicos ou a adoção de critérios objetivos. As propostas da unidade técnica visam ao estabelecimento de controles internos baseados no mapeamento e na avaliação de riscos dos processos de transferência de recursos federais a outros entes da federação; à adoção de procedimentos de acompanhamento compatíveis com as normas de controle para os instrumentos de repasse em andamento; ao impedimento da celebração ou do enquadramento de novas transferências de recursos abarcadas pela atual sistemática da PI 130/2013, incompatível com o ordenamento legal; e à indução da motivação suficiente e tecnicamente fundamentada nos atos da administração pública.

42. O TCU está acompanhando as **ações estatais no setor elétrico, decorrentes da crise do Covid-19** (TC 016.791/2020-7, Relatora: Ministra Ana Arraes), que têm o objetivo de garantir a sustentabilidade do setor, assim como os fluxos de pagamentos e a retomada de investimentos em infraestrutura elétrica no período pós-Covid. Destaca-se, entre as medidas adotadas, a operação de crédito autorizada pela Medida Provisória 950/2020 e Decreto 10.350/2020, voltada a aumentar a liquidez das distribuidoras em função da crise, da ordem de R\$ 14,8 bilhões. O Acórdão 1.346/2020-TCU-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes) recomendou à Aneel e ao MME a necessidade de dar a devida transparência aos indicadores utilizados para tomada de decisão, em especial os utilizados para avaliar a situação financeira das distribuidoras em face da crise da Covid-19 (sobrecontratação, perda de receita, inadimplência), divulgando-se as respectivas definições, as metodologias de cálculo e séries históricas já mensuradas e atualizações realizadas durante a crise. Adicionalmente, o voto condutor do Acórdão 1.905/2020-TCU-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes) atestou que a solução adotada pela Aneel foi adequada em trazer regramentos consistentes relativos ao acesso à operação financeira e ao não reconhecer em sede abstrata e geral o direito objetivo das distribuidoras ao reequilíbrio dos contratos, mas apenas o direito subjetivo de solicitarem esse reequilíbrio e de terem seu pedido analisado pela agência.

43. A **participação das termelétricas na matriz elétrica nacional** foi avaliada no TC 038.088/2019-3 (Relatora: Ministra Ana Arraes), tendo em vista sua relevância para o desenvolvimento do setor e para a segurança energética, incluindo aspectos afetos à modicidade tarifária e emissão de gases do efeito estufa. Constatou-se: alocação desequilibrada dos custos das térmicas entre consumidores livres e regulados, em um total de R\$ 47 bilhões, entre 2015-2019, resultando em tarifas mais caras; elevada indisponibilidade das térmicas, equivalente a uma perda de 26% da capacidade de geração termelétrica; utilização inadequada, por órgãos governamentais, de um valor fixo como compromisso do Brasil no Acordo de Paris, gerando incertezas e falta de transparência, dentre outros achados. Espera-se que esse trabalho contribua para a cobrança de tarifas de eletricidade mais módicas, por meio de alocação mais equilibrada dos custos de expansão da geração entre os consumidores regulados e livres, devolução de valores recebidos indevidamente por geradores e melhor planejamento das distribuidoras.

44. As **políticas e processos estratégicos do setor elétrico brasileiro** passaram por uma **auditoria de governança** (TC 029.083/2019-2, Relatora: Ministra Ana Arraes), onde restou evidenciada a ausência de visão estratégica objetiva, clara e formal para o setor elétrico, alinhada à visão de país. O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e o centro de governo necessitam assumir seu papel na definição dessa visão e das estratégias a ela associada, criando

uma instância formal para discussão do planejamento estratégico que exprima essa visão. No que se refere à conexão entre diferentes planos setoriais e de governo, constatou-se ausência de integração entre os planos existentes e o Plano Plurianual. A partir da análise concreta de grandes decisões adotadas no setor, espera-se colaborar com a melhoria da atuação estatal nesse setor e de sua coerência com demais políticas públicas.

45. Os desastres ocorridos nas barragens de mineração em Mariana e Brumadinho fizeram com que o TCU realizasse um **levantamento na segurança de outros tipos de barragens, como as geradoras de energia elétrica** (TC 010.475/2019-2, Relator: Ministra Ana Arraes). Nesse trabalho, buscou-se identificar a forma pela qual ocorre a regulação, a fiscalização, o monitoramento e o acompanhamento das ações de segurança empregadas pelos responsáveis por barragens de geração de energia elétrica, inclusive no que diz respeito às ações de preparação, prevenção, resposta e recuperação dos organismos de defesa civil, além de levantar os riscos associados aos processos correlatos à Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB). Constatou-se lacuna na Lei 12.334/2010 que acarreta a ausência de fiscalização em 110 centrais geradoras hidrelétricas de capacidade reduzida (CGH), a qual foi devidamente informada ao Congresso Nacional. Espera-se que a fiscalização contribua para o aperfeiçoamento e implementação efetiva da PNSB e de sua regulação, bem como para a melhoria da articulação entre os atores envolvidos e ampliação dos controles existentes.

46. Roraima, por ser o único estado da Federação ainda não conectado ao Sistema Interligado Nacional (SIN), ter a energia mais cara do país, e possuir o maior número de sistemas isolados, abastecidos, em sua maioria, por usinas térmicas a diesel, extremamente custosas e poluentes, teve sua **segurança energética** auditada pelo Tribunal (TC 012.176/2019-2, Relatora: Ministra Ana Arraes). Constatou-se que ainda não foram superados os obstáculos para viabilizar a emissão da licença de instalação da Linha de Transmissão Manaus-Boa Vista, além de risco de atraso no processo de viabilização socioambiental da hidrelétrica Bem-Querer (Rio Branco), que é uma das soluções estruturantes para garantir a segurança energética do Estado. O Acórdão 1.552/2020-TCU-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes) determinou ao MME que editasse um plano de ação de forma a estruturar as ações necessárias a garantir o abastecimento do mercado de energia em Roraima, com segurança, eficiência e sustentabilidade.

47. As empresas do Sistema Eletrobras foram auditadas pelo Tribunal no que se refere ao **acompanhamento e controle do desempenho de empreendimentos geridos por meio de Sociedades de Propósito Específico (SPEs)** (TC 022.373/2017-9, Relator: Ministro Aroldo Cedraz). Eventos involuntários ao processo de gestão (como a repactuação do risco hidrológico, no setor de geração hidroelétrica), bem como omissões na política de gestão, controle e fiscalização dos investimentos, conduziram à redução de rentabilidade dos investimentos na ordem de R\$ 78 bilhões. Foram também constatadas irregularidades individuais, como na gestão de direitos de sócio da Chesf na SPE Extremoz Transmissora do Nordeste (ETN) e da Eletrosul na SPE Livramento, que deram origem à instauração de tomadas de contas especiais.

48. **A segunda rodada de desinvestimentos da Eletrobras** está sendo acompanhada pelo TCU por meio do TC 031.986/2017-0 (Relator: Ministro Aroldo Cedraz). Estão sob avaliação: a documentação elaborada (edital e documentos correlatos) na organização do procedimento competitivo atual, cujas regras foram estabelecidas com base no Decreto 9.188/2017, os *valuations* (avaliações dos valores dos ativos) atualizados elaborados pela estatal, e os atos relacionados à transferência dos ativos alienados aos proponentes selecionados. Foram encontradas oportunidades de melhorias no edital e nos termos de referência das empresas contratadas para viabilizar o procedimento competitivo, assim como foram sugeridas propostas de melhorias na elaboração dos *valuations* realizados.

49. O TCU está realizando a **análise de efetividade do programa de integridade da Petrobras** (TC 020.846/2019-3, Relator: Ministro Benjamin Zymler). Restou evidenciada a ausência de indicadores relevantes, assim como o uso de indicadores inválidos e resultados que

sinalizam baixo desempenho, além de outros aspectos qualitativos que suscitam atenção da companhia e da União. Ressalta-se que nessa fiscalização a alta administração da Petrobras condicionou a entrega de informações essenciais para a auditoria à superveniência de fatos novos, externos à estatal e em desacordo com o arcabouço legal pátrio. Tal proceder pode ensejar a aplicação de multa aos gestores, conforme art. 42, caput e §2º, da Lei 8.443/1992.

50. A **auditoria operacional relativa ao descomissionamento de instalações de petróleo e gás offshore** (TC 039.462/2019-6, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) buscou verificar se o atual arcabouço jurídico-regulatório confere segurança jurídica às partes e se trata adequadamente os riscos inerentes às atividades. Foram constatados os seguintes achados de auditoria: insegurança jurídica relativa às análises ambientais que subsidiam a autorização do processo de descomissionamento; falha de governança referente ao processo de análise do projeto de descomissionamento no Ibama; fragilidades de coordenação interinstitucional; e medidas de mitigação insuficientes contra o risco de bioinvasão da costa brasileira por coral-sol. A possibilidade de fornecimento de subsídios para atuação de outros órgãos ou autoridades e o aprimoramento das análises ambientais dos processos de descomissionamento de instalações de petróleo e gás offshore podem ser mencionados como benefícios esperados da auditoria.

51. Os **Estudos de Viabilidade do Transporte Público de Média e Alta Capacidade** (TC 037.580/2018-3, Relator: Ministro Vital do Rêgo) tiveram como objetivo verificar em que medida as análises acerca da viabilidade técnica, econômica e ambiental de empreendimentos de transportes públicos de média e alta capacidade são suficientes e aderentes aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, bem como a referenciais que abordam o tema. Verificou-se que o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) não realiza, de forma sistemática, a avaliação de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) de empreendimentos de transporte público de média e alta capacidade nem possui normativos e manuais que regulem as rotinas e procedimentos voltados para a apresentação desses estudos pelos estados e municípios. Espera-se com esses estudos, dentre outros benefícios, obter suficiência e adequação na avaliação técnica dos EVTEAs, incrementando a qualidade dos projetos, além aperfeiçoar e acelerar o processo decisório de seleção.

52. Foi realizado acompanhamento nas **edificações hospitalares em combate à Covid-19** (TC 016.795/2020-2, Relator: Ministro Aroldo Cedraz), particularmente em dois empreendimentos: na implantação do hospital de campanha em Águas Lindas de Goiás/GO, realizado pelo Ministério da Saúde, com apoio do Ministério da Infraestrutura; e na contratação do projeto e construção do Centro Hospitalar de Atenção Especializada e Apoio às Pesquisas Clínicas para Pacientes Graves - Sars-Cov-2, localizado no Rio de Janeiro, realizado pela Fiocruz. Quanto ao primeiro, constatou-se que foi autorizado sem a verificação de critérios prévios que comprovassem que todas as medidas para a ampliação dos leitos hospitalares haviam sido adotadas pelo estado de Goiás, ou pelo município, morosidade na assinatura do Acordo de Cooperação e assinatura do contrato após a implantação do objeto. Quanto ao último, evidenciou-se que a Fiocruz não cumpriu as etapas prévias à contratação, que não realizou pesquisas de mercado para a seleção da empresa contratada, e que houve a contratação irregular da elaboração dos projetos do centro hospitalar por meio da fundação de apoio (Fiotec). Espera-se que a auditoria contribua para as melhorias procedimentais dos órgãos, atinentes à economicidade, nas licitações emergenciais, por dispensa, que envolvam recursos federais.

*

53. No que concerne a **outras fiscalizações relevantes** realizadas no âmbito da Coinfra, foram realizados trabalhos acerca dos seguintes temas:

a) **Auditoria sobre o projeto de construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste – FICO** (TC 025.638/2019-0, Ministro Bruno Dantas): o projeto de construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO), entre Mara Rosa/GO e Água Boa/MT, trecho de aproximadamente 383 km de extensão, foi auditado pelo TCU. Tendo apontado inicialmente

como achados "projeto básico deficiente" e "metodologia inadequada para definição do orçamento", a auditoria induziu o Ministério da Infraestrutura (MI) a alterar o projeto de construção, remodelando o plano logístico com alterações condizentes ao contexto de construção da obra e sanando as irregularidades anteriormente identificadas. Esse trabalho utilizou o Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), metodologia alinhada com a Estratégia Digital em construção pelo TCU, para dar mais efetividade aos seus trabalhos.

b) **Obra de derrocamento no Rio Tocantins** (TC 021.297/2020-7, Ministro Augusto Nardes): a auditoria do TCU analisou a elaboração dos projetos básico e executivo, bem como a realização das ações ambientais e das obras para implantação do canal de navegação na região do Pedral do Lourenço, na hidrovia do rio Tocantins/PA, no valor de R\$ 658.686.026,84. De grande importância estratégica, a melhoria das condições de navegabilidade no Rio Tocantins favorecerá o escoamento da produção mineral, agrícola e da pecuária sob sua área de influência, que abrange os Estados de Tocantins, Maranhão e a região leste do Pará, com destino ao porto de Vila do Conde/PA e ao Rio Amazonas. A auditoria propôs recomendação para que o Dnit estabeleça, para definição do traçado do canal a ser escavado, ferramenta de decisão do tipo multicritério, o que pode ajudar a minimizar os riscos de eventuais prejuízos às condições de navegação, trazendo mais impessoalidade e transparência às soluções técnicas adotadas.

c) **Análise de contratos de conservação e recuperação de rodovias do tipo Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO)**: foram selecionados doze contratos, envolvendo obras nas regiões Norte, Nordeste e Sul, e sob a administração do Dnit, para serem fiscalizados neste Fiscobras 2020, cujos objetos compreendem serviços de manutenção rodoviária (conservação/recuperação), de natureza continuada, nos quais as atividades são periodicamente planejadas. Os principais achados encontrados estão relacionados a: falhas na elaboração do PATO; falhas na medição dos serviços; liquidação irregular de despesas; e assinatura de contrato sem a exigência da garantia adicional. Espera-se que essas fiscalizações propiciem o aprimoramento na forma de atuação da unidade jurisdicionada quanto à elaboração de projetos do tipo PATO e no acompanhamento da execução contratual, bem como a melhoria dos controles internos do Dnit.

d) **Monitoramento da gestão de segurança das barragens de usos múltiplos** (TC 026.299/2020-8, Relator: Ministro Augusto Nardes): das 79 deliberações do Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, apenas quinze foram consideradas atendidas (19%), 27 não atendidas (34%) e 37 (47%) devidamente justificadas. Em relação às 34 determinações e às duas recomendações especificamente direcionadas ao Dnocs e à Codevasf, apenas 9 (25%) foram consideradas como preliminarmente atendidas e 27 (75%) como não atendidas, de modo que foi proposto plano de monitoramento para as determinações a ser realizado no segundo semestre de 2021, quando as entidades serão avaliadas definitivamente. Todos os órgãos e entidades envolvidos (Dnocs, Codevasf, MDR, CNRH e ANA) reconheceram a importância do acompanhamento do TCU quanto às medidas adotadas ou planejadas para o atendimento do referido acórdão.

*

54. Além das fiscalizações realizadas pelas unidades subordinadas à Coinfra, outras iniciativas realizadas pela aludida Coordenação foram destacadas. Trata-se de projetos cujo objetivo é aprimorar os processos de trabalho, para que as atividades de fiscalização em obras apresentem cada vez mais efetividade com o menor custo operacional.

55. A participação da Coinfra no Grupo de Trabalho (GT) da **Estratégia Digital do Tribunal de Contas da União**, cujo objetivo é o de “empreender ações que permitam o redesenho da forma de atuação do Tribunal, em especial no contexto digital, no intuito de alavancar o impacto das ações que permitam o redesenho da forma de atuação do TCU”, acarretou a priorização da área de infraestrutura na elaboração da referida estratégia, permitindo maior investimento em ações como SAO, Alice, Geocontrole, Instrução Assistida, aprimoramento do Fiscalis, bem como a produção de seleções ainda



mais aprimoradas nos futuros Fiscobras, com base em análises de risco mais estruturadas e mudança de paradigma na atuação do TCU na área de obras públicas.

56. Paralelamente, outro grupo de trabalho específico foi criado para propor aprimoramentos dos procedimentos relacionados ao Fiscobras (inclusive dos correspondentes procedimentos no sistema Fiscalis), bem como elaborar propostas de mudanças nos textos das futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para compatibilização com as conclusões e oportunidades de evolução identificadas. O GT de aprimoramento do Fiscalis ainda está em curso e será finalizado nas próximas semanas.

57. Destaco, também, a assinatura de **acordos de cooperação com o Dnit e com o Ministério da Infraestrutura (MI)**, com o objetivo de disciplinar o intercâmbio de tecnologias, conhecimentos informações e bases de dados entre os partícipes, incluindo a carga dos orçamentos no sistema SAO diretamente pelos órgãos e entidades. Tal fato permitirá uma atuação mais tempestiva do TCU nas licitações de obras públicas geridas por esses entes. O uso da ferramenta também será benéfico para o Dnit e para o MI, pois permitirá que a entidade acompanhe os apontamentos das licitações realizadas pelas Superintendências Regionais e que o ministério tenha elementos sistematizados que poderão ser usados para fins de sua supervisão ministerial.

58. Outros dois acordos de cooperação, no mesmo sentido, estão sendo negociados com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf).

59. A Coinfra vem atuando junto ao atual Ministério de Infraestrutura e ao Ministério da Economia, para que o Poder Executivo efetivamente crie o **Cadastro de Obras do Governo Federal**, cuja necessidade foi apontada pelo TCU mediante os Acórdãos 1.188/2007, 617/2010 e 148/2014, todos do Plenário e de relatoria do Ministro Valmir Campelo. Sem tal cadastro, não há como se coletar informações precisas e atualizadas sobre a situação das obras em curso no país. A fim de acompanhar o andamento dessa implementação, foi autuado o TC 021.758/2015-8 (relatoria: Min. Benjamin Zymler). Em 28/9/2020, foi editado o Decreto 10.496, o qual instituiu o **Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI)**, que deverá estar em funcionamento até o dia 31/1/2021.

60. No intuito de aumentar a transparência das informações que estarão disponíveis no novo cadastro, é importante que sejam instituídos mecanismos que possibilitem identificar com precisão as despesas relacionadas a cada obra. Assim, julgo oportuno determinar ao Ministério da Economia, em obediência ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal, com atenção aos princípios da publicidade, da eficiência e da legalidade, que o CIPI contemple funcionalidade que permita a evidenciação da fonte dos recursos utilizados e do identificador de resultado primário para cada projeto de investimento.

61. Proposta idêntica apresentada por mim em comunicação, e aprovada por este Plenário na sessão de 8 de abril do corrente ano, foi encaminhada ao então Relator da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 10/2020, apelidada de “Orçamento de Guerra”, no sentido de dar transparência ao gasto público, e assim restou disposto no art. 5º, inciso I, da Emenda Constitucional 106:

“Art. 5º As autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão:

*I - constar de **programações orçamentárias específicas** ou contar com **marcadores que as identifiquem;**”* (grifei)

62. A criação de um GT específico para gestão de estoque de processos na SeinfraUrbana permitiu a instrução de 111 processos entre maio e setembro de 2020, sendo que 23 deles possuem materialidade acima de R\$ 5 milhões. O total do volume de recursos fiscalizados superou R\$ 625 milhões.

*

63. A Portaria – TCU 82/2012, juntamente com a Portaria-Segecex 10/2012 (alterada pela Portaria-Segecex 17/2015), dispõe sobre a sistemática de avaliação e registro dos benefícios do controle exercido pelo TCU, os quais são classificados, conforme o estágio dos processos de

fiscalizações, em: proposta de benefício potencial; benefício potencial; e benefício efetivo. Quanto à mensuração, tais benefícios podem ser classificados em: quantitativos financeiros; quantitativos não financeiros; e qualitativos.

64. O somatório dos benefícios financeiros estimados das auditorias pertencentes ao Fiscobras 2020 atingiu cerca de R\$ 477 milhões. A título de comparação, no ano anterior, foram constatados benefícios financeiros na ordem de R\$ 351 milhões. A Tabela 4 traz a relação das fiscalizações com os benefícios mais relevantes e tratam de estimativas realizadas pelas unidades técnicas. Cabe destaque em relação à redução do valor orçado para a **construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste**, dentro do processo de **Renovação Antecipada da Concessão da Estrada de Ferro Vitória-Minas**, no montante de mais de R\$ 400 milhões.

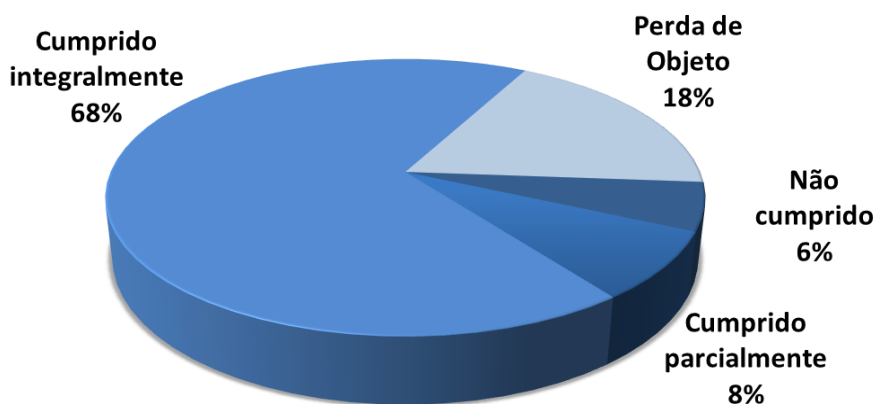
Tabela 4 – Benefícios Financeiros - Fiscobras 2020

<u>Processo</u>	<u>Ministro-Relator</u>	<u>Obra</u>	<u>Tipo do Benefício</u>	<u>Benefícios (R\$)</u>
025.638/2019-0	Bruno Dantas	Construção da Ferrovia de Integração do Centro-Oeste - Uruaçu/GO - Lucas do Rio Verde/MT	Efetivo	402.927.790,55
011.470/2020-8	Aroldo Cedraz	Canal adutor do sertão alagoano	Proposta	48.331.865,89
026.984/2020-2	Weder de Oliveira	Barragem de Painelas II em Cupira/PE	Proposta	6.915.708,24
036.856/2019-3	Vital do Rêgo	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário da sede municipal em Sete Lagoas/MG	Potencial	4.629.469,63
022.713/2020-4	Aroldo Cedraz	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	Proposta	3.338.216,51
037.720/2019-8	Augusto Sherman	Orla do Rio Branco/Bacia do Caxangá - em Boa Vista	Proposta	2.911.410,51
039.012/2019-0	Weder de Oliveira	Cais de contenção com implantação de dois trapiches de embarque e desembarque	Proposta	2.800.000,00
029.452/2020-1	Bruno Dantas	Barragem de Gatos	Proposta	2.592.454,91
022.713/2020-4	Aroldo Cedraz	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	Proposta	1.430.803,21
		Outros empreendimentos	Proposta	1.583.130,00

Fonte: Coinfra/Siob

65. Na data de emissão da consolidação deste Fiscobras 2020, pela Coinfra, as unidades técnicas subordinadas à Coordenação possuíam um total de 4.847 monitoramentos, dos quais 1.800 estavam concluídos. Dos trabalhos finalizados, 1.226 tiveram as respectivas determinações integralmente cumpridas; 330 perderam objeto; 143 apresentaram determinações parcialmente cumpridas e 101 tiveram suas determinações não cumpridas, conforme demonstra o Gráfico 5:

Gráfico 5 – Resultado dos monitoramentos concluídos



Fonte: Sistema de Monitoramento de Deliberações do TCU

66. De acordo com o resultado dos monitoramentos, cerca de 76% deles apresentaram determinações cumpridas ainda que parcialmente, demonstrando efetividade da atuação do TCU junto aos jurisdicionados.

*

67. Em atendimento às determinações exaradas, por meio do Acórdão 2.556/2019-TCU-Plenário, revisado pelo Acórdão 1.010/2020-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, e ao art. 31, incisos V e VI, da Resolução-TCU 280/2016, as unidades técnicas subordinadas à Coinfra informaram as medidas cautelares em processos de obras vigentes.

68. Encontravam-se em vigor, na data de emissão da consolidação de informações do Fiscobras 2020, pela Coinfra, 29 medidas cautelares, sendo a maior parte delas de retenções de valores. A Tabela 16 do relatório que acompanha este voto relaciona as medidas cautelares vigentes. Dentre elas, ressalto a cautelar por mim concedida no âmbito do TC 026.406/2020-9, que trata das obras do Contorno de Florianópolis/SC, e referendada por esta Corte por meio do Acórdão 2.112/2020-TCU-Plenário, tendo em vista os indícios de elevado sobrepreço e a proposta de antecipação de aumento de tarifa do pedágio.

*

69. Desde a década de 90 o Tribunal de Contas da União atua sistematicamente em fiscalizações de obras. A partir da primeira edição do Fiscobras, regulamentada pela LDO de 1997, a qual determinou que o TCU encaminhasse informações ao Congresso Nacional acerca dos empreendimentos nos quais foram identificados indícios de irregularidades graves, os sucessivos ciclos de fiscalização de obras foram aperfeiçoados, com a inserção de trabalhos voltados a avaliação de editais, auditorias de qualidade, fiscalizações sistêmicas (Fiscalizações de Orientação Centralizada – FOC), acompanhamentos de concessões, avaliações de governança, entre outras inovações que ocorreram ao longo dos anos.

70. Com o advento do Fiscobras 2015, iniciou-se trabalho de avaliação de risco de inconsistências em orçamentos de obras públicas. Naquele ano, especificamente, foi selecionado um conjunto de obras geridas pelo Ministério das Cidades (MCidades), como alvo do projeto-piloto que utilizou ferramenta de tecnologia da informação (TI) desenvolvida pelas unidades técnicas do próprio TCU, denominada Sistema de Análise de Orçamentos (SAO).

71. No exercício de 2019, houve alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 13.707, de 14/8/2018), tendo em vista que, por meio do art. 120, inciso II, o prazo de envio ao Congresso Nacional do relatório do Fiscobras, que era de até setenta dias após encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária, passou a ser de até 55 dias. Ou seja, o prazo para a conclusão dos trabalhos deste e dos próximos Fiscobras foi reduzido de quinze dias.



72. Assim, cada vez mais, a sociedade requer desta Corte de Contas atuação tempestiva e efetiva. Por essa razão, é preciso destacar a evolução da capacidade de detecção das ferramentas de TI, resultado de investimentos recentes na corporativização do SAO e do desenvolvimento de tipologias para a identificação de restrição à competição nos editais de obras públicas, conferindo maior aderência entre o sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice) e a área de infraestrutura (Alice Infra). Tal avanço já permitiu, nesta edição do Fiscobras 2020, a realização de 58 fiscalizações automatizadas de orçamentos de obras. A implementação do Cadastro Geral de Obras Públicas executadas com recursos federais, rebatizado como Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) pelo Decreto 10.496/2020, também tem importância capital nesse processo, como auxiliar na análise de risco, planejamento e execução dos trabalhos.

73. É importante ressaltar que o SAO está sendo remodelado pela Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação (STI), com supervisão e acompanhamento do Serviço de Informação de Fiscalização de Obras Públicas (Siob), atual mantenedor do sistema no âmbito departamental. O intuito é de melhorar a usabilidade e a estabilidade do sistema, mantendo-se os conceitos e funcionalidades já existentes na ferramenta atual. Essas alterações permitirão que o SAO seja melhor utilizado pelos auditores e possibilitará seu uso por outros órgãos da Administração Pública.

*

74. Finalizados os trabalhos, em cumprimento aos art. 31 e 32 da Resolução-TCU 280/2016, e ao disposto no art. 120, inciso II, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), determino o envio, ao Congresso Nacional, do Relatório, deste Voto e do Acórdão a ser proferido, bem como, do material impresso e em mídia digital, com o seguinte conteúdo:

I. Dados básicos dos programas de trabalho, contendo:

- a) lista dos processos de fiscalizações;
- b) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP);
- c) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, porém, ainda pendentes de confirmação por decisão monocrática ou colegiada (pIGP);
- d) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR);

II. Relatórios sintéticos das fiscalizações de obras realizadas no âmbito do Fiscobras 2020: Relatórios das fiscalizações de obras de 2020, juntamente com os respectivos votos e acórdãos proferidos, contendo os dados previstos no §2º do art. 121 da Lei 13.898/2019 (LDO 2020).

75. Informo, por fim, que o TCU manterá relatório público, em seu Portal na *Internet*, com os dados atualizados sobre as obras com irregularidade grave.

76. Durante a discussão do presente processo acolhi sugestão apresentada pelo Ministro Augusto Nardes, na forma de declaração de voto, no sentido de que a Segecex avalie a pertinência de que nos próximos relatórios consolidados do Fiscobras as informações sejam apresentadas na forma de Relato Integrado, contemplando dados que permitam uma visão sistêmica da área de infraestrutura, em especial, e na forma de anexo, o montante fiscalizado pelo Tribunal ao longo dos anos, incluindo todas as informações relevantes para essa finalidade.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DECLARAÇÃO DE VOTO



Senhor Presidente,
Senhor Ministro-Relator,
Senhores Ministros,
Senhora Representante do Ministério Público,

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro Raimundo Carreiro, pela excelência do trabalho apresentado, e parabeno Sua Excelência, a equipe de seu gabinete e os servidores da Coordenação Geral de Infraestrutura (Coinfra) que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração desse relatório, que consolida as fiscalizações de obras públicas, entre setembro de 2019 e agosto de 2020 (Fiscobras 2020).

O Fiscobras já se firmou como um dos relevantes produtos que esta Corte de Contas disponibiliza para subsidiar a elaboração da Lei Orçamentária Anual pelo Congresso Nacional e informar à sociedade sobre a situação das obras fiscalizadas pelo TCU em determinado período.

Tenho acompanhado ano a ano sua paulatina evolução. Sou testemunho do constante aprofundamento e maior abrangência das auditorias realizadas e, mais recentemente, da incorporação, no relatório consolidador, de informações sobre outros trabalhos relevantes realizados pelas secretarias de infraestrutura (Seinfras), a exemplo dos mencionados na decisão ora apresentada, que aborda dados sobre a evolução do cenário de paralisação de obras públicas financiadas com recursos da União, dados dos dezessete estudos de desestatização na área de infraestrutura encaminhados ao TCU, além de outras auditorias operacionais e de conformidade realizadas pelas correspondentes secretarias de infraestrutura no período.

Não obstante minha integral aderência à proposta de Sua Excelência, gostaria de tecer considerações sobre duas questões que considero cruciais de serem avaliadas para a melhoria contínua do Fiscobras e que, a meu ver, são capazes de aumentar ainda mais a relevância desse importante produto.

Conforme acabei de expor, há, atualmente, uma tendência do Fiscobras em ampliar o espectro das informações por ele fornecidas, deixando meramente de retratar a situação de uma amostra de obras fiscalizadas em um determinado período, para informar sobre demais fiscalizações realizadas na área de infraestrutura, parte delas, inclusive, são fruto de trabalho realizado em período superior ao que se referem as fiscalizações de obras nele consolidadas.

Conforme retratado nos últimos Fiscobras e também no presente, o Governo Federal tem se conscientizado da importância dessa visão sistêmica, parte do mérito deve-se a seu qualificado corpo técnico e parte por indução deste Tribunal, de modo que, dentre outras ações, tem investido grandes esforços para concretizar o cadastro geral de obras.

A despeito dessa tendência a uma visão mais sistêmica, sinto falta, no relatório consolidador do Fiscobras, de dados acumulados sobre o montante das obras contratadas pelo Governo e já fiscalizadas por este Tribunal, não apenas em termos de recursos destinados na Lei Orçamentária do respectivo ano, mas em termos quantitativos e em valores totais da carteira contratada/vigente, a exemplo dos dados ora apresentados acerca da evolução das obras paralisadas.

Do ponto de vista da sociedade e do Congresso Nacional, tal informação dará transparência sobre o percentual que fora efetivamente fiscalizado pelo TCU da carteira contratada pela União para a consecução de obras.

Do ponto de vista do TCU, tal informação mostra-se essencial para melhor orientar sua atuação, permitindo a este órgão avaliar com maior objetividade se deve aumentar ou manter a quantidade de obras que atualmente são fiscalizadas no âmbito de cada Fiscobras, levando-se em conta os demais investimentos da União na área de infraestrutura, em especial os relacionados a desestatizações.

Ainda com base nesse raciocínio de aprimorar a qualidade das informações fornecidas, gostaria de traçar uma analogia aos processos de prestação de contas, que, visando melhorar a forma de comunicação de resultados da administração pública, o TCU, por meio da Decisão Normativa TCU 170/2018, alterou a estrutura básica geral do relatório de gestão, que agora toma como base o modelo



do relato integrado, desenvolvido a partir de boas práticas internacionais, em especial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e por uma coalizão de reguladores, investidores, empresas e outros atores que entendem que os relatos corporativos devem comunicar a quem os recebe o sucesso que os agentes tiveram naquele período.

Assim, penso que evoluir a forma de comunicação deste importante produto que é o Fiscobras, por exemplo, para modelo de Relato Integrado, tornando-o mais acessível ao público em geral, poderia aumentar o seu consumo por todos os agentes interessados.

O relato integrado permitirá ao Tribunal comunicar à sociedade, ao Congresso Nacional e ao setor privado a consolidação de aspectos (a) orçamentário-financeiros, (b) de legalidade das licitações e contratos das obras, e (c) de governança, eficiência e efetividade dos serviços decorrentes das obras, consolidando numa deliberação do TCU esses aspectos de forma sistêmica.

Com base no aqui exposto, e louvando mais uma vez a qualidade na condução dos trabalhos por Sua Excelência, proponho que seja incluída, no presente acórdão, **determinação à Segecex** para que avalie a pertinência de que, nos próximos relatórios consolidados do Fiscobras, as informações sejam apresentadas em formato de Relato Integrado, com vistas a torna-la mais acessível aos agentes interessados, e contemplando ainda dados que possibilitem uma visão sistêmica da área de infraestrutura, em especial, do montante fiscalizado por este Tribunal, ao longo dos anos, da carteira de contratos custeados e vigentes pelo Governo Federal, em termos de quantidade e valores totais, dentre outras que se considerem relevantes a tal finalidade.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2020.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro

ACÓRDÃO Nº 2833/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.962/2019-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Administrativo
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional - CMO
 - 3.2. Responsável: Tribunal de Contas da União
 4. Órgão/Entidade: não há.
 5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
 6. Representante do Ministério Público: não atuou.
 7. Unidade Técnica: Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra).
 8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consolidação das fiscalizações de obras públicas realizadas pelo TCU, entre setembro de 2019 e agosto de 2020 (Fiscobras 2020), com o objetivo de atender ao disposto no art. 120, II, da Lei 13.898/2019 (LDO 2020),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento na Resolução-TCU 280/2016, em:

9.1. autorizar a retirada, da relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2020, das obras constantes da Tabela 2, bem como a inclusão dos empreendimentos listados na Tabela 3, ambas respectivamente constantes dos itens IV.1.2 e IV.1.3 do relatório que acompanha este acórdão;

9.2. autorizar a remessa, à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, do Relatório, do Voto e deste Acórdão,



bem como das seguintes informações atualizadas até a Sessão Plenária de 14/10/2020, em mídia digital e em material impresso:

9.2.1. lista dos processos de fiscalizações (Tabela 4 constante do item IV.1.4 do relatório que acompanha este acórdão);

9.2.2. relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) (Tabela 11 constante do item VI.3 do relatório que acompanha este acórdão);

9.2.3. relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, porém, ainda pendentes de confirmação por decisão monocrática ou colegiada (pIGP) (Tabela 12 constante do item VI.3 do relatório que acompanha este acórdão);

9.2.4. relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR) (Tabela 13 constante do item VI.3 do relatório que acompanha este acórdão);

9.2.5. relatórios sintéticos das fiscalizações de obras realizadas no âmbito do Fiscobras 2020, juntamente com os respectivos votos e acórdãos proferidos, contendo os dados previstos no §2º do art. 121 da Lei 13.898/2019 (LDO 2020);

9.3. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 37, *caput*, da Constituição Federal c/c o art. 250, II, do RI/TCU, que o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) contemple funcionalidade que permita a evidenciação da fonte dos recursos utilizados e do identificador de resultado primário para cada projeto de investimento, alertando à Coinfra para que realize o monitoramento desta deliberação;

9.4. dar ciência ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência de sistemática de coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos contratos de obras relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, instituído pelo Decreto 6.025/2007, afronta o disposto nos arts. 2º, incisos V e VII, e 3º do Decreto 10.012/2019;

9.5. orientar a Segecex que avalie a pertinência de que nos próximos relatórios consolidados do Fiscobras as informações sejam apresentadas em formato de Relato Integrado, com vistas a torná-lo mais acessível aos agentes interessados, contemplando dados que possibilitem uma visão sistêmica da área de infraestrutura, em especial, e na forma de anexo, o montante fiscalizado por este Tribunal ao longo dos anos, incluindo a carteira dos contratos custeados e vigentes pelo Governo Federal, em termos de quantidade e valores totais, dentre outras informações que se considerem relevantes a tal finalidade;

9.6. encaminhar cópia dessa mesma documentação, acompanhada do Relatório, do Voto e deste Acórdão, aos Presidentes (i) da Câmara dos Deputados; (ii) da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; (iii) da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal e (iv) da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; (v) ao Ministro da Economia e (vi) ao Procurador-Geral da República;

9.7. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2833-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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



Natureza(s): Representação

Representante: Alberi Forest Consultoria Agroflorestal Ltda. ME (CNPJ 14.563.533/0001-96)

Órgão/Entidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Representação legal:

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. PREGÃO ELETRÔNICO 4/2020. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. IMPROCEDÊNCIA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, oferecida por Alberi Forest Consultoria Agroflorestal Ltda. ME, em face de supostas irregularidades constantes do Pregão Eletrônico 4/2020, a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que tem por objeto a contratação de serviços técnicos especializados em realizar diagnóstico das condições de logística de transporte, das capacidades produtivas instaladas e das infraestruturas existentes para a exploração, processamento e comercialização de produtos e serviços florestais, além da estimação do valor do preço mínimo da madeira em pé nas Florestas Nacionais de Anauá e Roraima, no estado de Roraima.

2. O certame foi homologado em favor da empresa BRSF Investimentos Florestais Ltda. (CNPJ: 21.400.545/0001-65), sob o valor de R\$ 243.000,00.

3. A Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logística (Selog), após exame técnico dos autos, propôs, em instrução às peças 13 e 14, conhecer da representação, indeferir o pedido de medida cautelar e, no mérito, considerá-la improcedente, *in verbis*:

“INSTRUÇÃO INICIAL DE REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR

A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO		
TC 033.706/2020-4		Mérito: conhecer da representação; considerar, no mérito, improcedente; indeferir medida cautelar; indeferir sustentação oral; dar conhecimento; e arquivar os autos.
UNIDADE JURISDICIONADA Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)		UASG 130149
OBJETO Contratação de serviços técnicos especializados em realizar diagnóstico das condições de logística de transporte, das capacidades produtivas instaladas e das infraestruturas existentes para a exploração, processamento e comercialização de produtos e serviços florestais, além da estimação do valor do preço mínimo da madeira em pé nas Florestas Nacionais de Anauá e Roraima, no estado de Roraima (peça 2, p. 4)		
REPRESENTANTE Alberi Forest Consultoria Agroflorestal Ltda. ME		CNPJ 14.563.533/0001-96
HÁ PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL? Sim, formulado por Cícero Francisco Thomaz Tertuliano de Melo Brito (OAB/DF 48.331)		PROCURAÇÃO Peça 2, p. 2
MODALIDADE Pregão Eletrônico	NÚMERO DO CERTAME 4/2020	CRITÉRIO DE JULGAMENTO Menor preço global
VIGÊNCIA 12 meses, prorrogável (peça 2, p. 17,		VALOR HOMOLOGADO R\$ 243.000,00 (peça 6)



item 15.4.3)

FASE DO CERTAME

O certame está encerrado. A ata da sessão realizada em 28/8/2020 consta da peça 5. O recurso administrativo interposto pela empresa representante foi julgado improcedente pelo pregoeiro (peça 2, recurso à p. 46; contrarrazões da empresa vencedora à p. 48-55; e julgamento do pregoeiro à p. 57-67). O melhor lance foi o da empresa BRSF Investimentos Florestais Ltda. (CNPJ: 21.400.545/0001-65), após desempate com a empresa representante (peça 5, p. 3). O Termo de Homologação, extraído do sistema Comprasnet, consta da peça 6.

B. ALEGAÇÕES DO REPRESENTANTE

1. O representante alega, em suma, que:

a) a empresa BRSF Investimentos Florestais Ltda. (BRSF), vencedora do certame, apresentou uma declaração de proposta independente (peça 2, p. 85), com data de 28/8/2020, atestando que estaria capacitada tecnicamente para a execução dos serviços previstos no edital e que não teria concorrido para a construção do presente certame de maneira direta ou mesmo indireta, respeitando o princípio da legalidade e da moralidade. Segundo o representante, a referida declaração não condiz com a realidade dos fatos, uma vez que o responsável técnico da empresa, Sr. Sergio Miguel Safe de Matos Junior, elaborou a Nota Técnica de 9/7/2013 (peça 2, p. 21-28) sobre a descrição metodológica utilizada para a definição do preço mínimo em editais de concessões do Serviço Florestal Brasileiro. O referido responsável técnico emitiu a Nota Técnica na condição de Analista Nível 5 – Engenharia Florestal – da Gerência Executiva de Concessão Florestal do MAPA, órgão ora contratante, conforme afirma o representante à peça 1, p. 5 (observa-se que existe um equívoco na referência ao MAPA em vez do Ministério do Meio Ambiente – MMA, não sendo este o órgão ora contratante). Considera que a referida Nota Técnica refere-se ao certame em tela e acrescenta que tal situação oferece vantagem perante aos demais concorrentes, por ele ter gerado ou produzido conteúdo junto a equipe técnica presente na realização do certame (peça 1, p. 5). Assim, considera que a manutenção da empresa BRSF como habilitada neste certame licitatório caracteriza violação aos princípios da legalidade, isonomia, competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório aqui aplicáveis por força de expressa previsão legal, artigo 3º da Lei 8666/1993, maculando de vício de nulidade o presente processo licitatório (peça 1, p. 6);

b) a empresa BRSF não teria realizado a entrega da documentação para o presente certame de uma única vez via sistema ComprasNet, como todas as demais empresas. Afirma que a referida empresa teria sido favorecida com nova oportunidade para entregar sua documentação fora do prazo estabelecido via sistema ComprasNet no mencionado certame. Sustenta que empresa BRSF teria corrigido a planilha de preço com auxílio e ingerência da comissão de licitação, resultando em alteração do valor global, contrariando a jurisprudência do TCU, a exemplo dos acórdãos 1.811/2014-TCU- Plenário, 2.546/2015-TCU-Plenário e 2873/2014-TCU-Plenário, razão pela qual clama pelo respeito aos princípios da publicidade, legalidade e isonomia (peça 1, p. 9-10); e

c) a empresa BRSF teria se utilizado, indevidamente, da condição de empresa de pequeno porte, considerando que os sócios dessa empresa também são sócios de outras empresas que não seriam classificadas como empresas de pequeno porte, além de possuírem cotas em empresas de ativos e gestão, o que é proibido conforme parágrafo 4º, incisos IV e VIII, da Lei complementar 123/2006 (peça 1, p. 10-11).

2. Em conclusão requer, conforme síntese abaixo (peça 1, p. 12-13):

a) seja concedida, liminarmente, a necessária medida cautelar, com a urgência que o caso requer, demonstrada, inclusive, o perecimento do direito, para que seja suspensa a licitação, obstando-se a contratação até o julgamento final da presente Representação;

b) a desclassificação da empresa BRSF Investimentos Florestais Ltda. ou a nulidade do certame;

c) no plano subsidiário, na hipótese de já ter sido assinado o contrato, que seja sobrestado o início da execução dos serviços; e

d) para maiores esclarecimentos solicita agenda para sustentação oral.

C. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

LEGITIMIDADE DO AUTOR



O representante possui legitimidade para representar ao Tribunal? (Fundamento: art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o 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)	Parcialmente
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
<u>Análise quanto ao interesse público:</u> Confirmadas as alegações do representante, restará configurado direcionamento do certame.	
CONCLUSÃO QUANTO AO EXAME DE ADMISSIBILIDADE	
3. 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.	
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
No caso de contratações não decorrentes de Registro de Preços: O contrato decorrente do certame já foi assinado?	Não há informação
Análise:	
4. Não há como concluir acerca da presença do pressuposto, uma vez que não consta dos autos informação acerca da assinatura do contrato decorrente do certame em comento.	
PERIGO DA DEMORA REVERSO	
O serviço/bem é essencial ao funcionamento das atividades da Unidade Jurisdicionada?	Sim
A Unidade Jurisdicionada está coberta 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:	
5. Está configurado o pressuposto do perigo da demora reverso uma vez que o objeto licitado refere-se a	



serviços técnicos especializados em realizar diagnóstico de transporte, das capacidades produtivas instaladas e das infraestruturas existentes para a exploração, processamento e comercialização de produtos e serviços florestais, além da estimação do valor do preço mínimo da madeira em pé nas Florestas Nacionais de Anauá e Roraima, no estado de Roraima, ou seja, contratação por escopo essencial para a atividade da Unidade Jurisdicionada.

PLAUSIBILIDADE JURÍDICA

A Unidade Jurisdicionada está sujeita aos normativos supostamente infringidos?	Sim
Há plausibilidade nas alegações do representante ou nas verificações realizadas pela Unidade Técnica?	Não
Há indício de sobrepreço ou superfaturamento?	Não
Há grave risco de lesão ao erário, inexecução ou execução insatisfatória do objeto?	Não

Análise quanto à plausibilidade jurídica e quanto à necessidade de adoção de medida cautelar:

6. As alegações apresentadas pelo representante em documento com data de 22/9/2020 (peça 1) apresentam três tópicos essenciais.

7. Com relação ao conflito de interesse do responsável técnico da empresa vencedora do certame, é mencionada a elaboração por ele da Nota Técnica /2013/GECOF/SFB/MMA (peça 2, p. 21-28), de 9/7/2013. Ressalte-se que a sua emissão ocorreu no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em vez do MAPA, como alegado pelo Representante. Consoante consta do sítio na Internet do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), esse “órgão foi instituído pela Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006 (...), e aprovado na estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente pelo Decreto nº 6.063, (...) em 20 de março de 2007”, passando a “integrar a estrutura regimental do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) por meio da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019” (<http://www.florestal.gov.br/component/content/article?id=1635>. Acesso em: 30/9/2020). Assim, cabe corrigir a indicação equivocada do representante de que a referida Nota Técnica teria sido emitida pelo “MAPA- Órgão ora contratante”, conforme consta da peça 1, p. 5.

8. Ademais, observa-se que a mencionada Nota Técnica foi emitida em 9/7/2013 (peça 2, p. 21), ou seja cerca de sete anos antes da realização do certame em comento. Ressalte-se que essa Nota Técnica não foi desenvolvida especificamente para o edital do certame em comento, mas trata de uma metodologia geral, disponível para utilização de outros órgãos.

9. Saliente-se que a mencionada empresa BRSF foi contratada pelo Instituto de Desenvolvimento e da Biodiversidade do Estado do Pará – Ideflor-Bio, no âmbito da Concorrência Pública 5/2017, tendo como objeto “Contratação de serviço para a realização de estudos de preços de referência de produtos florestais madeireiros e não madeireiros, na região do baixo amazonas, região que abrange a área sob concessão florestal estadual no Pará” (peça 2, p. 73-82). Na oportunidade, não se verificou conflito de interesse ou impeditivo para que essa empresa participasse no certame e fosse contratada pelo Ideflor-Bio.

10. No que se refere à norma legal que disciplina o conflito de interesse, verifica-se que a Lei Federal 12.813/2013 estabelece o prazo de seis meses de quarentena para quem, após a dispensa, exoneração, destituição de cargo ou demissão de emprego, celebre contratação com quem teve um vínculo anterior de cargo ou emprego (grifos ausentes no original):

Art. 6º Configura conflito de interesses após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

I - a qualquer tempo, divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas; e

II - no período de 6 (seis) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral da União:

a) prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego;

b) aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado;



c) **celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego;** ou

d) **intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego.**

11. Ainda que o responsável técnico não tenha assinado a Nota Técnica investido da condição de dirigente, cabe destacar que a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006) estabelece:

Art. 60. O ex-dirigente do SFB, durante os 12 (doze) meses seguintes ao seu desligamento do cargo, estará impedido de prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço às pessoas jurídicas concessionárias, sob regulamentação ou fiscalização do SFB, inclusive controladas, coligadas ou subsidiárias.

12. Ademais, a referida Nota Técnica não se trata de projeto básico e/ou executivo que ensejasse ser um fator impeditivo para participar de licitação, conforme previsto na Lei 8.666/1993:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

13. Conforme informado pelo pregoeiro, por ocasião do julgamento do recurso administrativo interposto pela empresa representante no certame, o Sr. Sergio Miguel Safe de Matos Junior manteve o Contrato de Pessoal Técnico Especializado Por Tempo Determinado 039/2009, junto ao MMA, no período de 12 de maio de 2009 até 12 de maio de 2014. “Ou seja, o vínculo trabalhista foi encerrado a [sic] mais de 6 anos e três meses” (peça 2, p. 61, item 4).

14. Desse modo, não assiste razão ao representante no que concerne à essa alegação.

15. Quanto à alegação de que a empresa BRSF não teria entregue sua documentação de uma única vez no sistema Comprasnet, da análise da ata do certame extraída do sistema Comprasnet (peça 5), não se constata que essa licitante tenha corrigido a planilha de preço com auxílio e ingerência da comissão de licitação, resultando em alteração do valor global, conforme mencionado pelo representante à peça 1, p. 9.

16. A proposta inicial da empresa BRSF foi enviada em 27/8/2020, às 22:56:23h, no valor de R\$ 435.319,36 (peça 5, p. 1), inserida nestes autos à peça 2, p. 102-104. Conforme consta da peça 5, p. 3, verifica-se que o lance vencedor de R\$ 243.000,00, no desempate com a empresa representante, ocorreu às 10:54:57h. A convocação da BRSF para enviar anexo ocorreu às 14:04:07h, tendo sido dado o aceite individual da proposta da BRSF pelo melhor lance de R\$ 243.000,0000 às 17:09:36h, que resultou na sua homologação (peça 6).

17. Desse modo, não se constata o descumprimento da jurisprudência do TCU (mencionada pelo Representante) que veda a aumento do valor global da proposta apresentada.

18. Assim, afigura-se que a alegação do representante sobre esse tópico não é procedente.

19. No que se refere à alegação de que a empresa BRSF teria se utilizado, indevidamente, da condição de empresa de pequeno porte, constata-se que, conforme consultas realizadas na base de dados de CPF/CNPJ da Receita Federal, são sócios administradores da empresa BRSF, identificada como de pequeno porte, na proporção acionária de 50% para cada um, os senhores Sergio Miguel Safe de Matos Junior (CPF: 000.438.591-86, à peça 11) e Alexandre Anders Brasil (CPF: 666.493.231-87, à peça 12), conforme extrato cadastral à peça 7.

20. Verifica-se que o Sr. Sergio Miguel Safe de Matos Junior, além de sócio da empresa BRSF, também é sócio da empresa Green Bonds Brasil Gestão de Ativos Agroflorestais Ltda. - CNPJ: 33.118.666/0001-06 (peça 11), registrada pela Receita Federal como sendo empresa de pequeno porte (peça 8).

21. O Sr. Alexandre Anders Brasil consta como sócio de duas outras empresas, ambas registradas como microempresas, quais sejam: Anders Gerenciamento de Ativos Ltda. (CNPJ: 22.137.961/0001-85) e EGF Serviços em Gestão de Florestas Eireli - CNPJ: 27.943.614/0001-63 (peça 12), conforme constam das peças 9-10.

22. De acordo com a Lei Complementar 123/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (grifos ausentes no original):

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). (Redação dada pela Lei Complementar 155, de 2016);

Art. 4º **Não poderá se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12 desta Lei Complementar, para nenhum efeito legal, a pessoa jurídica:**

I - de cujo capital participe outra pessoa jurídica;

II - que seja filial, sucursal, agência ou representação, no País, de pessoa jurídica com sede no exterior;

III - de cujo capital participe pessoa física que seja inscrita como empresário ou seja sócia de outra empresa que receba tratamento jurídico diferenciado nos termos desta Lei Complementar, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;

IV - cujo titular ou sócio participe com mais de 10% (dez por cento) do capital de outra empresa não beneficiada por esta Lei Complementar, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;

V - cujo sócio ou titular seja administrador ou equiparado de outra pessoa jurídica com fins lucrativos, desde que a receita bruta global ultrapasse o limite de que trata o inciso II do caput deste artigo;

VI - constituída sob a forma de cooperativas, salvo as de consumo;

VII - que participe do capital de outra pessoa jurídica;

VIII - que exerça atividade de banco comercial, de investimentos e de desenvolvimento, de caixa econômica, de sociedade de crédito, financiamento e investimento ou de crédito imobiliário, de corretora ou de distribuidora de títulos, valores mobiliários e câmbio, de empresa de arrendamento mercantil, de seguros privados e de capitalização ou de previdência complementar;

IX - resultante ou remanescente de cisão ou qualquer outra forma de desmembramento de pessoa jurídica que tenha ocorrido em um dos 5 (cinco) anos-calendário anteriores;

X - constituída sob a forma de sociedade por ações.

XI - cujos titulares ou sócios guardem, cumulativamente, com o contratante do serviço, relação de pessoalidade, subordinação e habitualidade. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

23. O representante, por sua vez, menciona, à peça 1, p. 11, valores referentes ao capital social das empresas. Cabe salientar que tal referência não se presta como indicativo de que tais empresas não se enquadrariam na Lei Complementar 123/2006, visto que essa norma legal utiliza a receita bruta como parâmetro.

24. Nesse caso, observa-se que as outras empresas das quais os sócios da BRSF também são sócios são EPP e ME, registradas como tal na base de dados de CNPJ da Receita Federal.

25. O Representante alega que a empresa BRSF não poderia usufruir dos benefícios de empresa de pequeno porte, mas não traz indícios mínimos razoáveis a sustentar tal afirmação. A jurisprudência do TCU se inclina para exigir do representante ou denunciante que apresente elementos mínimos suficientes que sustentem e comprovem as alegações de irregularidade (e.g., Acórdãos 277/2016-TCU-1ª Câmara, Ministro Relator José Múcio, e 2.895/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas).

25.1. Observe-se que, no caso concreto, não foi apurado nos autos restrição à competitividade do certame ou prejuízo à economicidade da contratação, não restando, portanto, interesse público em aprofundar essa alegação, seguindo precedente desta Corte de Contas (Acórdão 494/2014-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro).

26. Assim, o referido tópico alegado pelo representante não é procedente.

27. Feitas essas considerações, propõe-se indeferir o pedido de medida cautelar, uma vez ausente o pressuposto da plausibilidade jurídica, essencial para sua concessão, e por restar descaracterizado



o perigo da demora reverso.

E. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não
--	-----

F. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido de ingresso aos autos?	Não
---	-----

Há pedido de informações/vistas/cópia do processo?	Não
---	-----

Há pedido de sustentação oral?	Sim
---------------------------------------	-----

Análise:

28. Ao final da conclusão da peça inicial apresentada pela empresa representante consta uma observação nos seguintes termos: “Para maiores esclarecimentos, solicito agenda para realização de sustentação oral” (peça 1, p. 13), a qual considera-se como um pedido formal de agendamento.

29. No entanto, mesmo considerando-o como sendo pedido de sustentação oral, não sendo o autor da presente representação parte interessada neste processo, propõe-se o seu indeferimento, com fulcro no art. 168, caput, do Regimento Interno/TCU.

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

30. Em virtude do exposto, propõe-se:

30.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

30.2. no mérito, considerar a presente representação **improcedente**;

30.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

30.4. **indeferir o pedido de sustentação oral** formulado por Cícero Francisco Thomaz Tertuliano de Melo Brito (OAB/DF 48.331), visto não ser parte interessada no processo, com base no disposto no art. 168, caput, do Regimento Interno/TCU;

30.5. **informar** ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, 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

30.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.”

4. É o relatório.

VOTO

Relato o presente processo em razão de sorteio realizado nos termos do art. 18-B da Resolução-TCU 175/2005.

2. Conforme assentado no relatório precedente, trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, oferecida por Alberi Forest Consultoria Agroflorestal Ltda. ME, em face de supostas irregularidades constantes do Pregão Eletrônico 4/2020, a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que tem por objeto a contratação de serviços técnicos especializados em

realizar diagnóstico das condições de logística de transporte, das capacidades produtivas instaladas e das infraestruturas existentes para a exploração, processamento e comercialização de produtos e serviços florestais, além da estimação do valor do preço mínimo da madeira em pé nas Florestas Nacionais de Anauá e Roraima, no estado de Roraima.

3. O certame foi homologado em favor da empresa BRSF Investimentos Florestais Ltda. (CNPJ: 21.400.545/0001-65), sob o valor de R\$ 243.000,00

4. A representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

i) conflito de interesse do responsável técnico da empresa vencedora do certame, consistente na elaboração da Nota Técnica/2013/GECOF/SFB/MMA, assinada pelo mesmo profissional em julho/2013, que *“apresenta fundamentos técnicos e critérios utilizados para a definição do preço mínimo único em editais de concessão florestal”*;

ii) a empresa BRSF não teria entregue sua documentação de uma única vez no sistema Comprasnet; e

iii) a empresa BRSF teria se utilizado, indevidamente, da condição de empresa de pequeno porte.

5. Por sua vez, a Selog, após exame técnico dos autos, propôs, conhecer da representação, indeferir o pedido de medida cautelar e, no mérito, considerá-la improcedente.

6. Razão assiste à unidade técnica. Vejamos.

7. A representação deve ser conhecida pois 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.

8. Quanto à eventual concessão de cautelar, ressalto, na esteira do que defende a Selog, que resta ausente o pressuposto da plausibilidade jurídica. Ademais, está caracterizado o perigo da demora reverso.

9. No que se refere ao mérito, a representação afigura-se improcedente na medida em que os indícios de irregularidades não se confirmaram.

10. Com efeito, o fato de a Nota Técnica/2013/GECOF/SFB/MMA, que embasa a definição do preço mínimo único em editais de concessão florestal, ter sido elaborada pelo responsável técnico da empresa vencedora do certame em apreço (BRSF Investimentos Florestais Ltda.) não configura conflito de interesses.

11. Consoante demonstrado pela Selog, a *“Nota Técnica não foi desenvolvida especificamente para o edital do certame em comento, mas trata de uma metodologia geral, disponível para utilização de outros órgãos”*.

12. Há de se ter em mente, igualmente, que o referido documento técnico não se equipara ao projeto básico ou a termo de referência, o que, de fato, seria impeditivo da participação da empresa ganhadora neste certame.

13. Imperioso consignar, ademais, que o profissional que assinou a Nota Técnica (atual responsável técnico da empresa vencedora do certame) desligou-se do Serviço Florestal Brasileiro em 12 de maio de 2014 (**há mais de 6 anos do lançamento do Pregão Eletrônico 4/2020**), não infringindo, portanto, o disposto no art. 60 da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006), que prevê **quarentena de 12 meses, apenas**:

Art.. 60. O ex-dirigente do SFB, durante os 12 (doze) meses seguintes ao seu desligamento do cargo, estará impedido de prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço às pessoas jurídicas concessionárias, sob regulamentação ou fiscalização do SFB, inclusive controladas, coligadas ou subsidiárias.

14. Quanto à alegação de que a empresa BRSF não teria entregue sua documentação de uma única vez no sistema Comprasnet, a unidade técnica verificou que da ata do certame extraída do sistema **não consta** que a referida licitante tenha corrigido a planilha de preço com auxílio ou



ingerência da comissão de licitação. Não havendo respaldo nos autos sobre a alegação, esta deve ser tida por improcedente.

15. Semelhantemente, no que toca à alegação de que a empresa vencedora teria se utilizado, indevidamente, da condição de empresa de pequeno porte, consigno que a afirmação também não se firma nos elementos de prova carreados ao processo.

16. Segundo informações constantes da base de dados da Receita Federal, verifico que a BRSF está classificada como “empresa de pequeno porte”. Deste modo, não havendo indícios que possam refutar este dado, a referida alegação também se mostra improcedente.

17. Correto, portanto, o encaminhamento proposto pela Selog no sentido da improcedência da representação.

18. Ante o exposto, acolho o pronunciamento da unidade técnica, cujos fundamentos integram as presentes razões de decidir, e Voto no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

ACÓRDÃO Nº 2834/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.706/2020-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Representante: Alberi Forest Consultoria Agroflorestal Ltda. ME (CNPJ 14.563.533/0001-96)
4. Órgão/Entidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, com pedido de medida cautelar, oferecida por Alberi Forest Consultoria Agroflorestal Ltda. ME, em face de supostas irregularidades constantes do Pregão Eletrônico 4/2020, a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que tem por objeto a contratação de serviços técnicos especializados em realizar diagnóstico das condições de logística de transporte, das capacidades produtivas instaladas e das infraestruturas existentes para a exploração, processamento e comercialização de produtos e serviços florestais, além da estimação do valor do preço mínimo da madeira em pé nas Florestas Nacionais de Anauá e Roraima, no estado de Roraima,

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

9.1. conhecer da representação, 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;

9.2. no mérito, considerar a representação improcedente;

9.3. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, por ausentes os requisitos para sua adoção;

9.4. dar ciência deste Acórdão ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à representante, informando que o seu inteiro teor, incluindo o Relatório e o Voto que o fundamentam, poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.



11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2834-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 035.078/2017-0

Natureza: Monitoramento

Órgão/Entidade/Unidade: Casa Civil da Presidência da República, Ministério de Minas e Energia (Vinculador) Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Centrais Elétricas Brasileiras S. A. (Eletrobras)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: MONITORAMENTO PARCIAL DETERMINAÇÕES DE ACÓRDÃO RELACIONADO À AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA NO PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO DE GRANDES EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/92 a instrução de peça eletrônica de peça 51 lavrada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica), a qual foi endossada pelo Diretor da Subunidade e pelo Titular da Unidade Técnica (peças 52 e 53):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de monitoramento das determinações exaradas à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia no âmbito do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, provenientes de Auditoria Operacional realizada no processo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos, relativas às deficiências relacionadas ao tratamento das variáveis socioambientais e à análise da adequabilidade dos estudos de viabilidade técnica e econômica (EVTEs), realizada pelo Poder Público.

HISTÓRICO

2. Em cumprimento ao Despacho de 11/10/2016 do Min. José Múcio Monteiro, realizou-se auditoria operacional no Ministério de Minas e Energia (MME), na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), na Empresa de Pesquisa Energética (EPE), nas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) e outros órgãos com o objetivo de identificar e avaliar, no processo de estruturação de grandes hidrelétricas: (i) os principais riscos associados à governança do processo pelos órgãos estruturadores no âmbito do Poder Concedente; (ii) a ausência/suficiência, qualidade e adequabilidade dos estudos técnicos e econômicos que dão suporte à licitação das usinas; e (iii) a possibilidade de comprometimento da licitação pela assimetria de informações (TC 029.192/2016-1).

3. A auditoria concluiu pela relevância do tema assentada em três pilares: (i) necessidade de viabilização de um ambiente favorável à modicidade tarifária (o custo da tarifa de energia elétrica é função substancial das soluções desenhadas nos estudos básicos das licitações), à isonomia dos licitantes e à moralidade na condução das concessões públicas; (ii) importância estratégica e diferencial competitivo do país no que se refere à participação da fonte hídrica para a matriz energética brasileira; (iii) materialidade dos recursos envolvidos, seja nos investimentos a serem realizados na

construção das usinas, seja na tarifa, paga pelo consumidor, advinda da geração da usina.

4. Pela auditoria foi possível identificar as principais deficiências envolvidas, das quais destacam-se: (i) deficiências na estruturação de grandes usinas hidrelétricas sob o enfoque socioambiental; (ii) deficiências na estruturação relacionadas à atuação técnica do Poder Concedente; e (iii) deficiências na estruturação relacionadas à assimetria de informações inerente ao modelo brasileiro atual.

5. No que concerne às deficiências na estruturação de grandes usinas hidrelétricas sob o enfoque socioambiental, a auditoria conclui que a variável socioambiental, em que pese cada vez com maior potencial de impacto sobre projetos de infraestrutura, não era devidamente considerada no planejamento de grandes empreendimentos hidrelétricos. Foi destacado que maiores potenciais hídricos remanescentes para geração de energia elétrica, encontram-se em grande parte localizados na região Norte do país, região na qual encontram-se também as maiores áreas de conservação ambiental, terras indígenas e terras quilombolas. Naquela época, as áreas protegidas somavam 264.264.742 hectares.

6. Dessa forma, viu-se que os projetos de hidrelétricas de grande porte em estudo (ou a serem estudados) demandariam larga interação com os órgãos intervenientes (responsáveis pela defesa dos interesses socioambientais), não sendo possível dissociar a variável energética da socioambiental, o que tornava necessário fomentar a integração entre a agenda do setor elétrico e as políticas socioambientais antes da própria deflagração do processo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos, com base em uma visão estratégica de Estado, auxiliando a tomada de decisão de longo prazo em face das atuais demandas da sociedade.

7. Outro ponto de relevância socioambiental estava relacionado com a ausência de regulamentação de dispositivos constitucionais e supralegais, em virtude da falta de regulamentação do art. 231, § 3º, da Constituição Federal e da Convenção-OIT 169 ratificada pelo Decreto 5.051/2004, que, em síntese tratam da consulta prévia a povos tradicionais afetados por empreendimentos que se aproveitam de recursos hídricos.

8. O relatório deu destaque ao importante projeto do AHE São Luiz do Tapajós considerado estratégico, de interesse público, estruturante e prioritário para efeito de licitação e implantação, por meio da Resolução-CNPE 3/2011 e que enfrentava impasses em seus estudos em vista de ocupação de terras indígenas (o reservatório da UHE São Luiz do Tapajós inundaria aproximadamente 7% da área delimitada de território indígena). Destaca-se que, à época da execução da auditoria teriam se passado quase 8 anos desde a concessão de registro para elaboração do EVTE do empreendimento sem definição clara de sua viabilidade socioambiental.

9. Quanto às deficiências na estruturação relacionadas à atuação técnica do Poder Concedente, o relatório aponta a existência de riscos com elevado potencial de impacto na qualidade dos estudos técnicos elaborados e da avaliação por partes dos órgãos públicos responsáveis. Um exemplo recai sobre o documento técnico Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade que teve sua última versão atualizada em 1997 e que apresenta grau de informação bastante reduzido frente ao Manual de Inventários. Outro ponto está na atuação da Aneel (responsável pela aprovação dos estudos de inventário e viabilidade) e da EPE (incumbida de realizar a habilitação técnica dos projetos e autorizar que sejam levados a leilão) que se restringem a verificar o que foi desenvolvido pelo interessado, deixando de observar, para definição do preço-teto do futuro leilão, a consistência técnica dos estudos, as soluções alternativas, a economicidade da solução, a compatibilidade da garantia física e a otimização dos custos de implantação.

10. Por último, no que diz respeito às deficiências na estruturação relacionadas à assimetria de informações inerente ao modelo brasileiro atual (assimetria existente entre o desenvolvedor dos estudos e o próprio Poder Concedente), foi relatada, também, a existência de margem à ocultação de informações por parte dos desenvolvedores dos estudos visto que possuem interesse na futura concessão, incluindo a execução das obras, o que possibilita benefícios próprios nas fases seguintes. A mitigação deste risco passa pelo acompanhamento criterioso do Poder Concedente, demandando

normativos atualizados de procedimento contínuo e estruturado de acompanhamento.

11. Outra forma de assimetria reforçada é a discrepância de conhecimento entre o responsável pelos estudos (que tem permissão legal para participar do leilão) e os demais interessados. Ao destacar os vários mecanismos instaurados para amenizar tal assimetria (Resolução Normativa-Aneel 672/2015 e na Portaria - MME 102/2016), viu-se oportunidade de melhoria pela atualização da Resolução Aneel 395/1998, criação de novos meios de acesso tempestivos às informações e a incorporação de práticas mais modernas, a exemplo da Resolução CPPI 1/2016.

12. O Relatório avaliou a atuação do Poder Concedente na mitigação dos riscos de assimetria nos processos de estruturação de empreendimentos hidrelétricos mais recentes (UHE Belo Monte, UHE Teles Pires e UHE São Manoel) reconhecendo uma postura pouco contributiva do Poder Concedente para que as normas editadas e vigentes tivessem eficácia plena, vez que as portarias com diretrizes específicas continham exceções ao cumprimento de diretrizes gerais previamente estabelecidas.

13. Ademais, verificou-se que a Aneel vinha exercendo a competência para aprovar os estudos técnicos necessários à estruturação de projetos de usinas hidrelétricas apartada no Decreto 4.932/2003 que perdeu eficácia pela publicação da Lei 10.848/2004 que não contemplou a matéria, de sorte que a atribuição voltou ao cargo do MME.

14. Diante dessas constatações, a equipe de auditoria propôs uma série medidas a serem adotadas de maneira articulada e integrada entre diversos órgãos e entidades que contribuem no exercício da função do Poder Concedente, incluindo Casa Civil, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Meio Ambiente e Agência Nacional de Energia Elétrica.

15. O Relator Ministro José Múcio Monteiro acompanhou a unidade técnica, tendo sido prolatado o Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, de 6/12/2017, nos seguintes termos:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República, como órgão coordenador da atuação interinstitucional do governo, que:

9.1.1. em articulação com o Ministério de Minas e Energia, no prazo de noventa dias, regularize a aprovação dos estudos de inventário e viabilidade da implantação de empreendimentos hidrelétricos, atualmente a cargo da Agência Nacional de Energia Elétrica sem a existência de respaldo legislativo que suporte tal delegação, em vista da expiração do prazo disposto no art. 2º do Decreto 4.932/2003;

9.1.2. em articulação com os Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente:

9.1.2.1. no prazo de cento e vinte dias, elabore Plano de Ação para tornar efetiva a integração entre os diferentes atores envolvidos no planejamento e coordenação dos principais empreendimentos hidrelétricos estudados no país, através da institucionalização de ferramenta voltada à realização de uma avaliação sistêmica, a exemplo da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), de forma a permitir que, na etapa decisória acerca da inclusão de determinado empreendimento no planejamento de médio/longo prazo do setor, sejam adotadas decisões estratégicas que englobem o planejamento da matriz energética, o uso da água nas bacias hidrográficas, a ocupação e uso do solo, os bens tangíveis e intangíveis a serem preservados ante o possível impacto causado pela construção de grandes usinas hidrelétricas, bem como eventuais projetos de infraestrutura alternativos;

9.1.2.2. no prazo de trezentos e sessenta dias, encaminhe informações sobre o andamento da avaliação estratégica a ser realizada, com fundamento nas ações tomadas para a efetiva integração e coordenação dos diversos atores envolvidos, no que se refere aos AHEs Jatobá, São Luiz do Tapajós, São Simão Alto, Salto Augusto Baixo e Marabá;

9.1.2.3. no prazo de cento e vinte dias, adote ações efetivas com fins de levar ao Congresso Nacional proposta de regulamentação dos meios consultivos previstos no art. 231, § 3º, da Constituição Federal de 1988;

9.2. determinar ao Ministério de Minas e Energia que, no prazo de cento e vinte dias:



9.2.1. elabore nota técnica voltada à revisão do documento “Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade”, de 1997, de modo a estabelecer, detalhadamente, os requisitos necessários para fundamentar a alternativa ou solução definida nos aspectos técnicos e socioambientais, que resultem em um projeto completo e com a precisão e qualidade adequadas à complexidade do empreendimento, incorporando os avanços científicos e tecnológicos das últimas décadas e, por meio dessas inovações normativas, adote medidas visando à mitigação de alterações relevantes entre o estudo de viabilidade e o projeto básico;

9.2.2. elabore, em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Empresa de Pesquisa Energética, nota técnica voltada ao estabelecimento de procedimento contínuo e estruturado de acompanhamento do desenvolvimento dos estudos de viabilidade e inventário, definindo, detalhadamente, as atividades a serem realizadas, seus prazos e responsáveis, as informações a serem prestadas pelos interessados, as análises a serem realizadas a partir dos dados periodicamente encaminhados, entre outros aspectos relevantes;

9.2.3. elabore, em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Empresa de Pesquisa Energética, nota técnica voltada ao estabelecimento, em normativo, do acesso irrestrito do Poder Concedente aos dados e estudos em andamento e da obrigatoriedade de que os desenvolvedores dos estudos de inventário e de viabilidade forneçam, tempestivamente, as informações porventura solicitadas pelos órgãos e entidades competentes, estabelecendo sanções por eventuais descumprimentos de prazo ou obstruções ao acompanhamento estatal, como a não disponibilização de informações relevantes aos projetos;

9.2.4. elabore nota técnica voltada a avaliar a incorporação das seguintes propostas:

9.2.4.1. adoção das regras definidas na Resolução CPPI 1/2016 nos leilões de concessão dos empreendimentos hidrelétricos estruturantes previstos no PDE 2015-2024, em consonância com os princípios da publicidade e eficiência;

9.2.4.2. inclusão, nos processos relativos a estudos de viabilidade em curso sob a égide da Resolução-Aneel 395/1998, de informação acerca da disponibilização para consulta dos respectivos estudos, em seus despachos de aceite, garantindo ampla publicidade à informação;

9.2.4.3. estabelecimento de regras voltadas à obrigatoriedade de elaboração, por parte do responsável pelo desenvolvimento dos estudos técnicos, de relatório técnico consolidado, visando à estruturação das informações produzidas e ampliação de sua publicidade;

9.2.4.4. elaboração de ambiente virtual perene adequado à obtenção de informações técnicas acerca dos empreendimentos hidrelétricos em estudo (a exemplo dos hotspots elaborados para as AHEs Belo Monte, Jirau e Santo Antônio), ampliando a publicidade acerca das informações disponíveis; e

9.2.4.5. regulamentação da realização de encontros técnicos no âmbito de leilões de concessões de empreendimentos hidrelétricos, atentando-se para a adequação dos prazos ao nível de complexidade dos aproveitamentos, visando ampliar a publicidade acerca das informações técnicas disponíveis;

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com o Ministério de Minas e Energia, avalie a conveniência e a oportunidade de promover um amplo debate acerca:

9.3.1. do modelo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos, com especial destaque para a modelagem atualmente vigente de transferência, do Poder Concedente a terceiros, da responsabilidade pela estruturação dos estudos técnicos que definem os principais parâmetros dos potenciais identificados, em face dos riscos inerentes à assimetria de informações em prol do desenvolvedor e à possibilidade de apresentação, pelos autores, de estudos que tragam soluções subótimas, de forma a maximizar suas possibilidades de ganho no certame da futura concessão;

9.3.2. da possibilidade de os estudos destinados à estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos serem executados pelo estado ou um de seus entes, de forma direta ou mediante a contratação de terceiros



especializados, que seriam contratualmente impedidos de participar, direta ou indiretamente, do processo licitatório que viesse a ser deflagrado para a respectiva concessão;

9.3.3. de, na hipótese anterior e em face do déficit fiscal, os estudos serem ressarcidos diretamente ao estado ou ao ente que os executou, ou, alternativamente, serem custeados por intermédio de um fundo, a exemplo da solução concebida quando da criação do Fundo de Apoio à Estruturação de Parceiras (FAEP), referido na Lei 13.334/2016;

9.3.4. da adequação de, a persistir o atual modelo de estruturação dos estudos técnicos, ser normativamente exigida a contratação de consultoria ou auditoria independente, para realizar a avaliação dos estudos submetidos a aceite;

9.4. recomendar ao Ministério de Minas e Energia que:

9.4.1. aprimore o processo de análise dos estudos de inventário e viabilidade, de modo a incluir avaliações completas e independentes de alternativas eventualmente não contempladas nos documentos apresentados para aprovação, com base nos dados coletados ao longo dos anos de estudo, entre outras fontes de informação, incluindo a análise da adequação da solução de engenharia proposta para o caso concreto, em comparação com outras possíveis, e das condicionantes socioambientais definidas na licença prévia e na declaração de reserva de disponibilidade hídrica (DRDH) pelos respectivos órgãos competentes; e

9.4.2. se abstenha, nos futuros leilões de concessão de outorga de empreendimentos hidrelétricos de grande porte, de emitir portarias específicas com prazos inferiores aos que constam da Portaria-MME 102/2016;

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que realize auditoria, a ser coordenada pela SeinfraElétrica, com o apoio da SecexAmbiental e da Secex-MT, para análise dos procedimentos adotados pela Funai e pelo Ibama relativamente ao licenciamento socioambiental da AHE São Luiz do Tapajós, em que sejam abordadas, entre outras, as seguintes questões:

9.5.1. planejamento elaborado pela Funai e Ibama;

9.5.2. procedimentos adotados pelas referidas entidades;

9.5.3. comparação desses procedimentos com o que se poderia chamar de procedimento padrão e com outros procedimentos reais similares realizados pelas entidades;

9.5.4. entidades e pessoas responsáveis pela execução dos procedimentos (técnicos da Funai e Ibama, empresas contratadas pela Funai e Ibama, ONG's contratadas/conveniadas/intervenientes, etc.);

9.5.5. regularidade do eventual exercício de competências legais da Funai e do Ibama por terceiros contratados/conveniados;

9.5.6. resultados e conclusões dos referidos procedimentos;

9.5.7. levantamento da situação atual dos estudos relacionados à proteção ambiental e às áreas indígenas na área de influência da AHE São Luiz do Tapajós;

9.5.8. avaliação dos fundamentos utilizados pela Funai para indicar a existência de terra indígena e declarar a inviabilidade do projeto São Luiz do Tapajós em razão da TI Sawré Muybu;

9.5.9. compatibilidade desses procedimentos e resultados com as normas constitucionais, legais e regulamentares que incidem sobre a matéria; e

9.5.10. compatibilidade desses procedimentos e resultados com as necessidades de segurança energética do País;

9.5.11. análise das falhas eventualmente identificadas, aí incluídas aquelas já apontadas no trabalho de auditoria sob apreciação;

9.5.12. formulação de propostas de possíveis soluções procedimentais e normativas para os problemas e dificuldades identificados;

16. Posteriormente, foi realizada pela SeinfraElétrica auditoria com o objetivo de avaliar as políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira, bem como sobre os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e as diretrizes governamentais estabelecidas acerca da temática no âmbito do TC 008.692/2018-1. O Relatório de Auditoria contemplou constatação de ausência de avaliação dos custos e benefícios dos reservatórios de regularização em empreendimentos

hidrelétricos frente às outras maneiras de se compensar a intermitência de fontes renováveis. Foi destacado que o ONS, ao apresentar os resultados do Plano da Operação Energética para o período 2018 a 2022 na reunião de 4/7/2018 do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrica (CMSE), diante da perda da regularização do SIN causada pela expansão de fontes renováveis intermitentes (centrais eólicas e solares e de hidrelétricas sem reservatório), recomendou a valoração dos atributos das fontes na expansão, de forma a promover mais inércia ao sistema.

17. Nesse sentido, o relatório de auditoria enfatizou a necessidade de evoluir a precificação dos atributos das diversas fontes de energia elétrica considerando todas as externalidades positivas e negativas, entendendo essencial para direcionar as decisões de expansão da matriz elétrica brasileira a adequada valorização da capacidade de regularização dos reservatórios de usinas hidrelétricas e de seus custos socioambientais, visto ser o aspecto socioambiental considerado como principal empecilho à expansão das UHEs. Assim, considerando a complementariedade das decisões e a existência deste processo aberto para monitoramento do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, no âmbito daquele TC 008.692/2018-1, foi prolatado o Acórdão 2.659/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, determinando no seu item “9.11. realizar, por economia processual, o monitoramento quanto à ausência de avaliação dos custos e benefícios dos reservatórios de empreendimentos hidrelétricos ante as outras maneiras de se compensar a intermitência de fontes renováveis no TC 035.078/2017-0, ...”.

18. No que concernem às respostas a serem analisadas neste monitoramento, a Casa Civil respondeu ao TCU em 16/4/2018 (peça 13), em 27/6/2018 (peça 21), em 24/8/2018 (peça 22), em 3/12/2019 (peça 39) e finalmente em 24/1/2020 (peça 37). O MME, por sua vez, respondeu em 13/6/2018 (peça 17 e 38) e em 13/7/2018 (peça 23). Ademais, foram apresentados pedidos de prorrogação de prazo por parte dos interessados, que levados à apreciação do Plenário da Corte, prolataram os seguintes Acórdãos: Acórdão 557/2018 que prorrogou por 90 dias o cumprimento do item 9.1.1 (peça 10), Acórdão 804/2018 que prorrogou por 60 dias o cumprimento do item 9.2 (peça 14), Acórdão 1.429/2018 que prorrogou por mais 30 dias o cumprimento do item 9.2.2 (peça 20) e o Acórdão 1.490/2019 que prorrogou por mais 180 dias o cumprimento do item 9.1.2.3 (peça 27).

19. Vencido o prazo da última dilação, tendo em vista a necessidade de atualização da situação das medidas adotadas pela Casa Civil, foi enviada Diligências (Ofício 0005/2020-TCU/SeinfraElétrica, de 24/1/2020, peça 35) à Secretaria-Executiva da casa para que informasse a situação do atendimento aos itens do Acórdão 2.579/2014-TCU-Plenário. A resposta foi acostada à peça 37, mediante Ofício 73/2020/CGGV/DIGOV/SE/CC/PR, de 10/2/2020.

20. Foram também enviadas diligências à Casa Civil e ao MME acerca das providências e ações realizadas em continuidade ao cumprimento dos itens pendentes, conforme segue: a) Casa Civil – itens 9.1.2.1 e 9.1.2.2 do Acórdão 2.723-TCU/Plenário (Ofício 0029/2020-TCU/SeinfraElétrica, de 20/2/2020, peça 40), b) MME – itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 2.723-TCU/Plenário (Ofício 0032/2020-TCU/SeinfraElétrica, de 20/2/2020, peça 41) e, c) MME – item 9.11 do Acórdão 1.530/2019-TCU/Plenário (Ofício 0033/2020-TCU/SeinfraElétrica, de 21/2/2020, peça 43).

21. O objetivo desta instrução, portanto, é realizar o monitoramento dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário e do item 9.11 do Acórdão 2.659/2017-TCU-Plenário.

ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

22. A Auditoria Operacional, autorizada por meio de Despacho de 11/10/2016 do Min. José Múcio Monteiro, foi realizada no Ministério de Minas e Energia (MME), na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), na Empresa de Pesquisa Energética (EPE), nas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) e outros órgãos e teve como objeto o processo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos realizado pelo Poder Público.

23. Foram feitas várias constatações que culminaram em propostas de estudo, plano de ação e recomendações, cujo monitoramento será apresentado a seguir, por item, na ordem apresentada no Acórdão, ou seja, abordando-se em primeiro as determinações e na sequência as recomendações.

24. Considerando ter decorrido tempo suficiente para implantação de boa parte das medidas



saneadoras dos problemas apontados no Relatório de Auditoria, serão avaliadas se as medidas já adotadas efetivamente alteraram o problema que originou as determinações e recomendações monitoradas.

Item 9.1, – determinar à Casa Civil da Presidência da República, como órgão coordenador da atuação interinstitucional do governo, que:

Item 9.1.1 – em articulação com o Ministério de Minas e Energia, no prazo de noventa dias, regularize a aprovação dos estudos de inventário e viabilidade da implantação de empreendimentos hidrelétricos, atualmente a cargo da Agência Nacional de Energia Elétrica sem a existência de respaldo legislativo que suporte tal delegação, em vista da expiração do prazo disposto no art. 2º do Decreto 4.932/2003

Situação apontada pelo relatório de auditoria

25. Para que um grande empreendimento hidrelétrico seja levado a leilão, há a necessidade de que os estudos de inventário e viabilidade, incluindo a definição do aproveitamento ótimo, sejam aprovados pelo Estado. A competência para essa aprovação foi inicialmente conferida, pela Lei 9.427/1996, à Aneel. Contudo, alterações legislativas posteriores transferiram essa responsabilidade para o Poder Concedente. Não obstante, a atividade continuou a ser desempenhada pela agência reguladora, ainda que sem delegação formal.

Informações apresentadas pela Casa Civil

26. Mediante Nota Técnica 27/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, de 16/4/2018 (peça 13, p. 6), a Casa Civil encaminhou Plano de Ação referente ao subitem 9.1.1 do Acórdão 2.723/2017 (Anexo I, peça 13, p.10) visando a edição de Decreto regulamentando os processos de aprovação e de estudos de inventário e de estudos de viabilidade. O Plano de Ação previa 50 dias para a edição do Decreto. Aponta a Nota Técnica que foi identificada a oportunidade para alterar a competência para celebração dos contratos de concessão de serviços públicos de transmissão e de distribuição de energia elétrica sendo necessário alterar o Decreto 4.932, de 23/12/2003, e o Decreto 5.163, de 30/7/2004, razão pela qual foi solicitado prorrogação de prazo para atendimento da determinação, concedido pelo Acórdão 557/2018.

27. Em continuidade, por meio do Ofício 986/2018/SE/CC-PR, de 26/6/2018 (peça 21), a Casa Civil encaminhou o Decreto 9.415, de 20 de junho de 2018, que alterou o Decreto 5.163, de 30/7/2004 com a seguinte delegação:

Art. 1º O Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 75-A. Ficam delegadas à Aneel:

I - a competência estabelecida no art. 28, § 3º, da Lei nº 9.427, de 1996; e

II - a definição do 'aproveitamento ótimo' de que tratam os § 2º e § 3º do art. 5º da Lei nº 9.074, de 1995.

(NR)

28. O instrumento revogou, ainda, o inciso II do caput do art. 1º do Decreto 4.932 e o art. 1º do Decreto 4.970.

Análise

29. Estritamente em relação ao item 9.1.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, a Casa Civil efetivamente aprovou normativo regularizando a atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica, dando-lhe as competências estabelecidas no art. 28, parágrafo 3º da Lei 9.427, de 1996, bem como à definição do “aproveitamento ótimo” de que tratam os parágrafos 2º e 3º do art. 5º da Lei 9.074, de 1995, de modo que é cabível reconhecer que o item 9.1.1 foi atendido. A medida já adotada efetivamente alterou o problema que originou a determinação monitorada.

30. Diante do exposto, **propõe-se considerar atendido o item 9.1.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário.**

Item 9.1.2.1 – em articulação com o Ministério de Minas e Energia e do Meio Ambiente, no prazo de cento e vinte dias, elabore Plano de Ação para tornar efetiva a integração entre os diferentes atores envolvidos no planejamento e coordenação dos principais empreendimentos hidrelétricos estudados no país, através da institucionalização de ferramenta voltada à

realização de uma avaliação sistêmica, a exemplo da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), de forma a permitir que, na etapa decisória acerca da inclusão de determinado empreendimento no planejamento de médio/longo prazo do setor, sejam adotadas decisões estratégicas que englobem o planejamento da matriz energética, o uso da água nas bacias hidrográficas, a ocupação e uso do solo, os bens tangíveis e intangíveis a serem preservados ante o possível impacto causado pela construção de grandes usinas hidrelétricas, bem como eventuais projetos de infraestrutura alternativos

Situação apontada pelo relatório de auditoria

31. No caso de grandes projetos hidrelétricos, a avaliação sob o prisma socioambiental ocorre principalmente em duas fases: i) nos estudos de inventário, por meio da avaliação dos impactos dos aproveitamentos para cada alternativa de divisão de quedas estudada, incluindo os estudos da Avaliação Ambiental Integrada (AAI) para a alternativa selecionada; e ii) nos estudos de viabilidade, no âmbito do processo de licenciamento no Ibama (atendimento ao respectivo termo de referência aprovado pelo instituto). Destaca-se que o Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas (peça 29 do TC 029.192/2016-1), passou a prever, a partir da sua revisão no ano de 2007, a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) da divisão de queda selecionada em função das alternativas vislumbradas nos estudos de inventário.

32. O Relatório de Auditoria aponta que o processo de elaboração de estudos de inventário incluindo a avaliação das alternativas de queda dos estudos de inventário não conta com a participação dos órgãos competentes por atuar no licenciamento ambiental, refletindo, portanto, uma visão apenas dos agentes do setor elétrico, altamente influenciada pelos aspectos energéticos e econômicos.

33. Nos estudos de viabilidade, a avaliação dos impactos socioambientais é mais detalhada, por meio de dados levantados pelo próprio desenvolvedor do projeto para um determinado aproveitamento e consolidados no âmbito do Estudo de Impacto Ambiental, integrado, entre outros, pelo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA-RIMA).

34. Contudo, não há uma diretriz que integre as pastas de energia e meio ambiente, havendo, em contrapartida, uma premissa influenciada por uma visão parcial do próprio setor elétrico, como sugere o trecho transcrito do Plano Nacional de Energia 2030. A Avaliação Ambiental Estratégica é assunto em discussão a algum tempo, inclusive no TCU, mas sua utilização como instrumento balizador de políticas de desenvolvimento tem ocorrido de forma tímida. Não se viu avanços significativos na incorporação da dimensão ambiental no planejamento e na tomada de decisões estratégicas de governo.

35. Embora o setor elétrico desenvolva avaliações sob o prisma socioambiental, não se permite rever o seu planejamento, sem abri-lo à discussão e sem integrá-lo a outras agendas defendidas pela sociedade, de forma que sejam adotadas decisões estratégicas que englobem o planejamento da matriz energética, o uso da água nas bacias hidrográficas, a ocupação e uso do solo, os bens tangíveis e intangíveis a serem preservados ante o possível impacto causado pela construção de grandes usinas hidrelétricas

36. O Relatório aduz que a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) mostra-se como uma possível ferramenta de transparência e discussão de uma política energética sustentável, capaz de minimizar as dificuldades atualmente enfrentadas quando da estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos.

Informações apresentadas pela Casa Civil

37. Mediante Nota Técnica 27/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, de 16/4/2018 (peça 13, p. 6), a Casa Civil reconheceu existir fragilidade em integrar os componentes de análise socioambiental, de avaliação do impacto sobre povos indígenas, populações ribeirinhas, quilombolas, dentre outras e que se faz mister iniciar as discussões no âmbito dos diversos órgãos do Governo Federal, em especial com o Ministério das Minas e Energia e com o Ministérios do Meio Ambiente. Recorre ao Projeto de Lei 3.729/2004 – Substitutivo, apresentado na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara em 29/8/2017 e afirma que o Capítulo III do referido Projeto de Lei incorpora visão de consenso dos

órgãos governamentais e representa grande avanço na institucionalização da AAE. Assim, a aprovação do normativo, na forma apresentada, é dispositivo adequado e suficiente para a adoção da Avaliação Ambiental Estratégica.

38. Cita que a Casa Civil da Presidência da República está coordenando uma discussão com o MME e o MMA para a edição de normas regulamentares e infra legais que possibilitam a normatização adequada a operacionalização da Lei. Nesse sentido, encaminhou Plano de Ação referente ao subitem 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017 (Anexo II, peça 13, p.11). O Plano de Ação previa dezenove meses para a finalização da proposta para a AAE.

39. Por meio do Ofício 1.285/2018/SE/CC-PR, de 24/8/2018 (peça 22), a Casa Civil encaminhou a Nota Técnica 69/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, pela qual informa sobre reuniões de trabalho realizadas com os Ministérios de Minas e Energia, Meio Ambiente e Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, visando aperfeiçoar o Plano de Ação (Nota Técnica 27/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR). Ressalta que o novo Plano de Ação apresenta roteiro detalhado das ações, os objetivos a serem alcançados, prazos de implementação, grau de governabilidade e riscos envolvidos e a relação dos órgãos envolvidos. O novo Plano amplia o prazo de conclusão dos trabalhos para até 36 meses (ante os dezenove meses estabelecidos pela NT 27/2018), devido a necessidade de incorporação de ações, tais como: a) análise e diagnóstico do ciclo do planejamento dos grandes empreendimentos hidrelétricos; b) levantamento e análises de experiências nacionais e internacionais; e, c) discussão aprofundada sobre aspectos normativos e conceituais relacionados à avaliação sistêmica no contexto do planejamento dos grandes empreendimentos hidrelétricos.

40. O Item 11 da referida Nota Técnica registra que o envio, ao conhecimento do TCU, da revisão do Plano de Ação inicialmente apresentado se faz necessário com o propósito de cumprir a Determinação 9.1.2.1 do Acórdão, para que o Tribunal possa acompanhar o desenvolvimento das tarefas a serem empreendidas. De resto, a Nota Técnica traz uma comparação das atividades e dos prazos previstos na versão preliminar (NT 27/2018) e na versão atual (NT 69/2018), que pode ser melhor visualizada à peça 22, p. 8 - 14.

41. Considerando a necessidade de verificar o efetivo cumprimento das deliberações e, considerando ainda os prazos e ações indicados na Nota Técnica 69/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR – Plano de Ação, foi encaminhada diligência à Casa Civil, por meio do Ofício 0029/2020-TCU/SeinfraElétrica, de 20/2/2020 (peça 40).

42. Em resposta à segunda diligência, encaminhada por meio do Ofício 128/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 6/3/2020 (peça 46), a Casa Civil se manifestou encaminhando esclarecimentos oriundos da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais por meio do Ofício 5/2020/AS/SAINF/SAG/CC/PR (peça 46, p.3).

43. A Subchefia Adjunta de Infraestrutura argumentou que a demanda do TCU (item 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU – Plenário) foi concluída com a apresentação do Plano de Ação elaborado em 21/8/2018 (Nota Técnica 69/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR e seus Anexos). Aponta que o fato de o TCU ter se mantido silente sobre a adequação ao proposto, fez com que o Poder Executivo aguardasse orientação para sua execução. Soma-se a isso, o fato de inexistir grandes empreendimentos hidrelétricos no horizonte decenal de estudos feitos pelo Ministério de Minas e Energia, tornando o Plano de Ação prescindível no momento, visto que seu objetivo seria a elaboração de uma avaliação, nos moldes da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), de grandes empreendimentos hidrelétricos. Conclui que tal afirmação não significa que, em futuro próximo, o Plano não deva ser implementado, uma vez que o aproveitamento dos grandes potenciais hidráulicos ainda existentes no país pode ser uma política a ser adotada no atual governo. Neste sentido, espera a análise do TCU sobre sua conformidade.

Análise

44. Primeiro, no que concerne ao cumprimento formal da determinação à Casa Civil para que elabore Plano de Ação para tornar efetiva a integração entre os diferentes atores envolvidos no planejamento e coordenação dos principais empreendimentos hidrelétricos estudados no país, propõe-

se considerar cumprido, pois foi encaminhado Plano de Ação (peça 13), em 16/4/2018, dentro do prazo concedido por esta Corte de Conta. Na sequência, dia 24/8/2018, foi encaminhado novo Plano de Ação contendo maior detalhamento e maior prazo para implantação (peça 22).

45. A Nota Técnica 27/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, de 16/4/2018, apresentada de forma tempestiva, apresentou o Plano de Ação em atendimento ao item 9.1.2.1. Pela referida Nota Técnica, a aprovação do Projeto de Lei 3.729/2004 – Substitutivo, apresentado na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara em 29/8/2017 é dispositivo adequado e suficiente para a adoção da Avaliação Ambiental Estratégica, já que contempla visão de consenso dos órgãos governamentais envolvidos. O novo Plano de Ação apresentado pela Nota Técnica 69/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, além de incluir novas ações, apresenta maior detalhamento das ações planejadas inclusive no que se refere ao papel a ser desempenhado por cada órgão de todas as esferas do governo e de atores externos intervenientes. O Plano contempla a avaliação sistêmica com maior profundidade através de elaboração de um mapa de fluxo das etapas de avaliação sistêmica e um guia metodológico da avaliação de grandes empreendimentos.

46. Nesse sentido reconhece-se que, embora a dilação pareça excessiva, é razoável a ampliação do prazo de implantação do projeto para a institucionalização da Avaliação Ambiental Estratégica apresentado pela Casa Civil.

47. Questionada sobre a atualização das ações e das providências tomadas para o efetivo cumprimento das deliberações em conformidade com os prazos e produtos previstos no Plano de Ação, a Casa Civil manifestou no sentido de o Poder Executivo estar no aguardo de orientação para sua execução.

48. Vislumbra-se que tal justificativa carece de motivação, não devendo ser acatada. Diante dos documentos encaminhados, temos que a Casa Civil logrou demonstrar que se mobilizou, interagindo com os demais órgão e agentes envolvidos no tema, tendo reavaliado, de forma articulada, o Plano de Ação. Contudo, não cabe a afirmação que não iniciou a implementação do Plano aguardando orientação da Corte de Contas.

49. A Determinação teve o intuito de tornar efetiva a integração entre os diferentes atores envolvidos no planejamento e coordenação dos principais empreendimentos hidrelétricos estudados no país através da institucionalização de ferramenta voltada à realização de uma avaliação sistêmica, a exemplo da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), de forma a permitir que, na etapa decisória acerca da inclusão de determinado empreendimento no planejamento de médio/longo prazo do setor, sejam adotadas decisões estratégicas que englobem o planejamento da matriz energética, o uso da água nas bacias hidrográficas, a ocupação e uso do solo, os bens tangíveis e intangíveis a serem preservados ante o possível impacto causado pela construção de grandes usinas hidrelétricas, bem como eventuais projetos de infraestrutura alternativos.

50. Veja que o objetivo final da determinação é a realização de uma avaliação sistêmica nos estudos dos principais empreendimentos hidrelétricos do país de forma a subsidiar o processo decisório acerca da inclusão de determinado empreendimento no planejamento de médio/longo prazo do setor. A apresentação do Plano, por si só, não é suficiente para evidenciar o cumprimento da determinação do item 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, já que não evidencia quais atividades foram ou estão sendo concretizadas.

51. No curto prazo, a Casa Civil pode até arguir a prescindibilidade da implantação do Plano de Ação. Contudo, a própria Casa Civil considera a possibilidade, em futuro próximo, de que o Plano deva ser implementado. É de ser relevado que o país ainda possui elevado potencial hidrelétrico, e que em recente reunião com a área técnica do Tribunal, o MME apresentou planejamento 2020, o qual contempla obtenção de Licença Prévia de quatro empreendimentos hidrelétricos até o final do ano vindouro (peça 50).

52. Ocorre que não se pode desconsiderar a complexidade técnica e política do tema, o que dificulta a tomada de decisão e a implementação das medidas. O número de atividades e o prazo para implantação previstos no Plano de Ação demonstram que não se alcançará o objetivo sem esforço e



dedicação. O TCU, ciente da complexidade, determinou que o Plano fosse elaborado por quem efetivamente detém o conhecimento técnico para elaborá-lo e, na sequência, implementar as ações planejadas para o alcance dos objetivos, sem necessidade de ratificação do plano pelo TCU.

53. Segundo os Padrões de Monitoramentos do TCU (Portaria Segecex 27, de 19/10/2009), o Plano de Ação é “o documento elaborado pelo gestor do órgão/entidade fiscalizado que explicita as medidas que serão tomadas para fins de cumprimento das deliberações e/ou para solucionar os problemas apontados”. Assim, o Tribunal fará o monitoramento do plano para verificar se as medidas adotadas foram suficientes para solução dos problemas apontados.

54. Cabe, ademais, relevar que o Plano de Ação é uma forma organizada e que segue uma metodologia definida para estabelecer metas e objetivos, atividades que devem ser realizadas, apontar os responsáveis por desenvolver cada uma delas e acompanhar o andamento de um projeto, para que se possa atingir os resultados desejados. Assim, pensar nas etapas do Plano de Ação é só o primeiro passo, é a definição de um caminho seguro e factível, fracionando ações em pequenos passos visando atingir os melhores resultados. Na sequência, passe-se à execução e ao monitoramento desta execução fazendo avaliações periódicas de forma a examinar o cumprimento dos prazos e das metas estabelecidas pelo próprio órgão.

55. Os autos demonstram que ações foram tomadas, a exemplo de reuniões entre órgãos, de forma a buscar consenso acerca das responsabilidades e prazos. Não se pode classificar tais ações como sendo de rotina ou de simples procedimento, houve mobilização por parte dos agentes envolvidos de forma a desenvolver e fortalecer as propostas do Plano de Ação, de sorte que os atos praticados inicialmente pelos órgãos se revelaram articulados no propósito de alcançar o objetivo. Em vista disso, entende-se aderente classificar que o item se encontra “**em cumprimento**”. Contudo, ante a falta de avanço na implementação do Plano de Ação, **propõe-se que o item 9.1.2.1 seja classificado como “em cumprimento com prazo expirado”**, tendo em vista que os prazos previstos no plano já se esvaíram.

56. Além disso, **propõe-se dar ciência** à Casa Civil que o efetivo cumprimento da deliberação do TCU se dará por meio da implementação das ações propostas pelos gestores para solucionar os problemas apontados e que a reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal poderá resultar na aplicação da multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992.

57. Por fim, diante dos fatos, **propõe-se determinar à Casa Civil que, no prazo de 120 dias**, apresente ao TCU evidências de início da fase de execução e monitoramento do Plano de Ação definido por meio da Nota Técnica 69/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, considerando, no que couber, eventuais ajustes no plano, para efetivo atendimento à determinação do item 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário.

Item 9.1.2.2 – em articulação com o Ministério de Minas e Energia e do Meio Ambiente, no prazo de trezentos e sessenta dias, encaminhe informações sobre o andamento da avaliação estratégica a ser realizada, com fundamento nas ações tomadas para a efetiva integração e coordenação dos diversos atores envolvidos, no que se refere aos AHEs Jatobá, São Luiz do Tapajós, São Simão Alto, Salto Augusto Baixo e Marabá;

Situação apontada pelo relatório de auditoria

58. O Relatório de Auditoria destacou o potencial hidrelétrico brasileiro, de acordo com o Balanço Energético Nacional referente ao exercício de 2016 (peça 156, p.16). Entre os potenciais disponíveis, destacou os cinco maiores aproveitamentos hidrelétricos (AHE) em estudo, que somam um potencial aproximado de 17.500 MW, a saber: i) AHEs Jatobá (2.338 MW) e São Luiz do Tapajós (8.040 MW), na bacia hidrográfica do rio Tapajós, localizada no Amazonas e Pará, com estudos de titularidade do Consórcio Tapajós; ii) AHEs São Simão Alto (3.509 MW) e Salto Augusto Baixo (1.461 MW), na bacia hidrográfica do rio Juruena, situada no Amazonas e Mato Grosso, com registro de titularidade dos estudos à EPE; e AHE Marabá (2.160 MW), na bacia hidrográfica do rio Araguaia-Tocantins, no Pará, Maranhão e Tocantins, cujo desenvolvedor dos estudos é a Eletrobras em conjunto com a Comércio Camargo Correa S.A.

59. Conforme o relatório, quatro empreendimentos que constam do PDE 2015-2024 estão com seus estudos de viabilidade em desenvolvimento e registrados na Aneel. Cita que à exceção do AHE São Luiz do Tapajós, os outros, à época dos trabalhos de fiscalização, ainda não tinham sequer o aceite da agência reguladora, denotando ser um elevado desafio o cumprimento das previsões feitas no plano. Soma-se a isso o já extenso prazo transcorrido para a elaboração do EVTE para esses empreendimentos, que naquela data eram: 1.980 dias para o AHE Bem Querer; 4.651 dias para o AHE Itapiranga; 2.703 dias para o AHE Jatobá; e 1.729 dias para o AHE São Luiz do Tapajós.

60. Outra constatação faz referência ao fato de que, além do AHE São Luiz do Tapajós, há somente um outro empreendimento de grande porte que já possuía, à época, aceite dos estudos de viabilidade: o AHE Marabá (2.160 MW), localizado no rio Tocantins, no entanto, esse aproveitamento não aparece na previsão de expansão do PDE 2015-2024.

61. Viu-se que a insuficiência de regulamentação dos meios de consulta às comunidades potencialmente afetadas certamente poderia prejudicar a implantação de empreendimentos em vias de aprovação, como os referentes aos AHEs São Luiz do Tapajós e Marabá. Em vista disso foi considerado oportuno avaliar os processos em desenvolvimento de estruturação dessas usinas, buscando-se verificar a sua coadunação ao que determina o modelo vigente e seus principais aspectos, por meio de informações sobre o andamento da avaliação estratégica a ser realizada, com fundamento nas ações tomadas para a efetiva integração e coordenação dos diversos atores envolvidos, no que se refere aos AHEs Jatobá, São Luiz do Tapajós, São Simão Alto, Salto Augusto Baixo e Marabá.

Informações apresentadas Casa Civil

62. Não foram apresentadas pela Casa Civil, e nem pelo MME, informações sobre o andamento da avaliação estratégica a ser realizada nos estudos dos AHEs Jatobá, São Luiz do Tapajós, São Simão Alto, Salto Augusto Baixo e Marabá, nem tão pouco sobre ações tomadas para a efetiva integração e coordenação dos diversos atores envolvidos nos estudos desses empreendimentos. Contudo há que se reconhecer que existem ações em cursos (em atendimento ao item 9.1.1 e 9.1.2.3 do Acórdão) capazes de influenciar nas eventuais ações em atendimento ao item 9.1.2.2.

63. Em vista da ausência de informações, foi encaminhada diligência à Casa Civil, por meio do Ofício 0029/2020-TCU/SeinfraElétrica, de 20/2/2020 (peça 40).

64. Em resposta à segunda diligência, encaminhada por meio do Ofício 128/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 6/3/2020 (peça 46), a Casa Civil se manifestou encaminhando esclarecimentos oriundos da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais por meio do Ofício 5/2020/AS/SAINF/SAG/CC/PR (peça 46, p.3). Por esse documento, a Casa Civil alegou, além do registrado no item anterior (9.1.2.1), que os aproveitamentos listados, AHEs Jatobá, São Luiz do Tapajós, São Simão Alto, Salto Augusto Baixo e Marabá, “continuam fora do horizonte decenal, até o momento sem previsão de definição para a retomada da discussão e proposição para destaque no planejamento setorial”, conforme informação do MME (Ofício 47/2020/DPE/SPE-MME). Assim, afirma que pela falta de objeto a ser analisado, não houve atualizações de ações, providências e produtos visando o cumprimento do item 9.1.2.2.

Análise

65. De fato, os empreendimentos listados não estão contemplados no Plano Decenal de Expansão de Energia 2029, conforme pode-se verificar em documento disponível no site da Empresa de Pesquisa Energética – EPE (www.epe.gov.br) e confirmado pela Casa Civil mediante informação do MME, por meio do Ofício 47/2020/DPE/SPE-MME (peça 49). Com base nisso, é razoável reconhecer condizente a justificativa dada pela Casa Civil de que não houve atualizações de ações, providências e produtos relativos ao item 9.1.2.2 em vista da falta de objeto a ser analisado.

66. Contudo, a falta de objeto não é definitiva, os aproveitamentos hidrelétricos listados existem, possuem estudos iniciados, não concluídos, e podem voltar ao Plano Decenal em horizonte próximo, dada a importância energética para o país. Assim, embora a ausência de ações e providências para esse item do Acórdão, consoante a manifestação relativa ao item 9.1.2.1 e 9.1.2.3, não cabe classificar o grau de atendimento da deliberação, no período verificado, como “não cumprida”, nem

tão pouco como “não mais aplicável”, visto que os estudos dos AHEs em questão se encontram em andamento configurando-se no grupo dos principais potenciais hidrelétricos em estudo do Brasil. Ademais é certo que a atualização/revisão dos estudos de qualquer um dos empreendimentos listados demandará tempo, de forma que não pode ser postergado e, no futuro próximo, serem executados de forma atropelada como se tem visto em alguns empreendimentos recentes.

67. Considerando que a determinação do Acórdão previa trezentos e sessenta dias para a apresentação das informações e não houve pedido de prorrogação de prazo para o atendimento deste item, considerando que, conforme informações do MME (Ofício 47/2020/DPE/SPE-MME), os empreendimentos listados continuam fora do horizonte decenal, o que se coaduna com os apontamento do PDE 2029 e, considerando também que as ações estabelecidas para atendimento ao item 9.1.2.1 impactam nos estudos dos AHEs Jatobá, São Luiz do Tapajós, São Simão Alto, Salto Augusto Baixo e Marabá, **propõe-se que a determinação do item 9.1.2.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário seja considerada “em cumprimento com prazo expirado”**, sendo exigível manter o monitoramento.

Item 9.1.2.3 – em articulação com o Ministério de Minas e Energia e do Meio Ambiente, no prazo de cento e vinte dias, adote ações efetivas com fins de levar ao Congresso Nacional proposta de regulamentação dos meios consultivos previstos no art. 231, § 3º, da Constituição Federal de 1988;

Situação apontada pelo relatório de auditoria

68. Conforme previsto no art. 231, § 3º, da Carta Magna, a autorização do Congresso Nacional é requisito para o aproveitamento dos recursos hídricos em terras indígenas, ouvidas as comunidades afetadas, na forma da lei. Por sua vez, a Convenção-OIT 169, ratificada pelo governo brasileiro por meio do Decreto 5.051/2004, exige consulta prévia a outros povos tradicionais afetados por esses empreendimentos, definindo, inclusive, que os governos estabeleçam e mantenham procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados.

69. De acordo com o Relatório de Auditoria, o art. 231, § 3º, da Carta Magna e a Convenção-OIT 169 ainda não foram regulamentados de forma a tornar clara como se dá a participação desses povos na agenda estratégica nacional, em especial quanto à estruturação de grandes projetos hidrelétricos.

70. Aponta que a ausência de procedimentos claros para a oitiva indígena nos processos de estruturação de empreendimentos em estudo, a exemplo dos AHEs São Luiz do Tapajós e Marabá, representa risco não só para a implementação das obras destes empreendimentos, como também para o desenvolvimento de estudos dos potenciais hidrelétricos nacionais. Conclui que, caso essa situação se mantivesse ao longo do horizonte temporal referente ao PPA 2016-2019, as metas projetadas para o acréscimo da capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir da fonte hídrica e para a aprovação de estudos de inventário e de viabilidade estariam comprometidas. Estando clara a necessidade de regulamentação de meios consultivos, em especial os mencionados no art. 231, § 3º, da Carta Magna, e no Decreto 5.051/2004, sob pena de não serem cumpridos os objetivos declarados no planejamento do setor elétrico.

Informações apresentadas Casa Civil

71. Por meio da Nota Técnica 43/2018/AS/SASOC/SAG/CC-PR, de 16/4/2018 (peça 13, p. 2), a Casa Civil citou que, no âmbito do TC 029.192/2016 da Auditoria Operacional, apresentou a Nota Técnica 1/2017/ASSOC/AESP/CC-PR relativa à regulamentação dos meios consultivos previstos no art. 231, § 3º da Constituição Federal 1988. Naquela oportunidade, afirma que a Portaria Interministerial 35 de 2010 criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República composta de 24 órgão para tratar da questão.

72. Esclarece a Nota Técnica 43/2018 que, embora ainda indefinida, a regulação dos dispositivos do art. 231 tem sido uma preocupação no âmbito do Poder Executivo Federal. Neste sentido, afirma existir registros de que entre 2012 e 2015 a Casa Civil coordenou reuniões com envolvimento de outras áreas do Governo e que tem coordenado rodadas de discussões com o MME e



o MPDG com o objetivo de elaborar um anteprojeto de lei para envio ao Congresso Nacional. Aponta que com a publicação do Acórdão, as discussões foram retomadas incluindo o Ministério da Justiça e Cidadania – MJC e Fundação Nacional do Índio – Funai. Para tanto apresentou Plano de Ação – Acórdão nº 2723/2017-TCU-Plenário para deliberar sobre o subitem 9.1.2.3 (peça 13, p. 4) prevendo o encaminhamento do PL ao Congresso Nacional em 31/7/2018.

73. Em nova manifestação, por meio do Ofício 1.285/2018/SE/CC-PR, de 24/8/2018 (peça 22), a Casa Civil encaminhou o Memorando nº 21/2018/SAG/CC-PR esclarecendo que após o encaminhamento do Plano de Ação, por solicitação do Ministério da Justiça, o texto da proposta de regulação deveria ser submetido às representações dos povos indígenas que compõe o Conselho Nacional de Política Indigenista – CNPI. Neste sentido, foi apresentado novo Plano de Ação (peça 22, p.23), prevendo o encaminhamento do PL ao Congresso Nacional em 30/6/2019.

74. Em 24/5/2019, por meio do Ofício nº 16/2019/SAG/CC/PR (peça 24), a Subchefia de Ação Governamental da Casa Civil, trouxe esclarecimentos de entraves no andamento do processo, dentre os quais as eleições presidenciais, que inaugurou uma nova estrutura administrativa, com introdução de novos atores. Assim, solicitou adiamento do Plano de Ação em 180 dias a partir de 30/6/2019. A prorrogação foi concedida pelo Acórdão 1.490/2019, de 3/7/2019 (peça 27).

75. Por meio do Ofício nº 442/2019/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 3/12/2019, a Secretaria Executiva da Casa Civil apresentou manifestação sobre o andamento das providências para o atendimento do subitem 9.1.2.3 do Acórdão. Em 24/1/2020, mediante Ofício 0005/2020-TCU/SeinfraElétrica, foi feita nova diligência acerca do compromisso de dar cumprimento ao item 9.1.2.3 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário.

76. Por fim, em 10/2/2020, por meio do Ofício 73/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR (peça 37), a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República informou sobre a publicação no Diário Oficial da União da Mensagem Presidencial nº 33 (documento 1711840), submetendo ao Congresso Nacional Projeto de Lei que "regulamenta o §12 do art. 176 e o §32 do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas"

77. O Projeto de Lei do qual trata o item 9.1.2.3 do Acórdão TCU 2723/2017 foi disponibilizado para consulta no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados no seguinte endereço: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>.

Análise

78. Em vista do registrado nos parágrafos anteriores, especificamente em relação ao item 9.1.2.3 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, a Casa Civil comprovou o envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei, assinado dia 5/2/2020, pelo Presidente da República, que busca regulamentar tanto o §3º do art. 231 quanto o §1º do art. 176 da Constituição, com vistas a estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas com instituição de indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. A matéria teve ampla divulgação na mídia. A partir de agora cabe ao Congresso Nacional apreciar a matéria.

79. Diante do exposto, **propõe-se considerar atendido o item 9.1.2.3 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário.**

Item 9.2, – determinar ao Ministério de Minas e Energia, que, no prazo de cento e vinte dias:

9.2.1. elabore nota técnica voltada à revisão do documento “Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade”, de 1997, de modo a estabelecer, detalhadamente, os requisitos necessários para fundamentar a alternativa ou solução definida nos aspectos técnicos e socioambientais, que resultem em um projeto completo e com a precisão e qualidade adequadas à complexidade do empreendimento, incorporando os avanços científicos e tecnológicos das

últimas décadas e, por meio dessas inovações normativas, adote medidas visando à mitigação de alterações relevantes entre o estudo de viabilidade e o projeto básico.

Situação apontada pelo relatório de auditoria

80. O Relatório de Auditoria constatou que alguns aspectos que têm impacto sobre a qualidade dos estudos técnicos elaborados e da avaliação à qual são submetidos pelos órgãos públicos responsáveis configuram-se em riscos com elevado potencial de impacto no processo de estruturação de grandes empreendimentos, sendo aconselhável tomar medidas para mitigá-los. A equipe de auditoria apontou que o documento técnico responsável por orientar a elaboração dos estudos de viabilidade – Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade – teve sua última versão atualizada em 1997, pela Eletrobras. Assim, além de necessitar de atualização técnica em função do tempo transcorrido desde sua edição, as instruções carecem de maior detalhamento sobre o que deve ser abordado em cada estudo e os critérios a serem atendidos em cada etapa definida.

81. O relatório de auditoria (peça 156, p. 39) aponta que, ao contrário do Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacias Hidrográficas, revisado em 2007, em substituição ao anterior, de 1997, as Instruções para Estudos de Viabilidade constam apenas orientações genéricas acerca dos estudos a serem desenvolvidos, com pouco detalhamento dos critérios de atendimento e das metodologias para levantamento e análise dos dados, servindo primordialmente de guia acerca dos itens a serem contemplados nos trabalhos. Não se estabelecem, objetivamente, requisitos para sua elaboração, que resultem em um projeto com precisão e qualidade técnica adequadas à complexidade da análise do empreendimento por terceiros. Tais fatores, conjugados com outras deficiências do processo, criam um ambiente propício para que as soluções contidas nos estudos de viabilidade apresentados ao Poder Concedente não sejam efetivamente as melhores para o caso, seja por deficiências nos estudos, seja por propósito, no intuito de garantir vantagem futura.

82. A necessidade de aperfeiçoamento da norma foi reconhecida pela EPE no âmbito do TC 017.053/2015-3 (peça 81, p. 5)

83. O Relatório manifesta, por fim, que é imperiosa a elaboração de um manual que oriente o desenvolvimento dos estudos de viabilidade, revisando e reformulando as atuais instruções do documento vigente, incluindo medidas necessárias para mitigar alterações relevantes entre o EVTE e o projeto básico de usinas hidrelétricas.

Informações apresentadas pelo MME

84. Primeiramente, por meio do Ofício nº 107/2018/SE-MME, a Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia solicitou prorrogação por 60 dias do prazo de atendimento ao item 9.2, devido ao volume de trabalho da equipe responsável por dar cumprimento ao Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário. A prorrogação foi concedida mediante Acórdão 804/2018-TCU-Plenário, de 18/4/2018 (peça 14).

85. Em resposta ao Acórdão, o MME, mediante o Ofício nº 215/2018/SE-MME, de 13/6/2018, encaminhou o Memorando nº 263/2018/SPE, (SEI nº 0176014), da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE, juntamente com as Notas Técnicas EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0, (SEI nº 0175945), nº 33/2018/DPE/SPE, (SEI nº 0150569) e nº 37/2018/DPE/SPE, (SEI nº 0176014), que prestam esclarecimentos referentes aos itens 9.2.1, 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão nº 2723/2017 - TCU – Plenário (peça 38).

86. Em atendimento ao item 9.2.1, foi encaminhada a Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT002/2018-r0, de 6/4/2018 (peça 38, p. 5), elaborada pela Empresa de Pesquisa Energética, voltada à revisão das Instruções para Estudos de Viabilidade de Aproveitamentos Hidrelétricos (Eletrobras/DNAEE, 1997 – edição de março de 1983). O documento apontou as principais fragilidades das Instruções, com destaque às relacionadas à escolha da alternativa do aproveitamento e às atualizações técnicas regulatórias e socioambientais. Ademais, traz propostas de melhorias, alertando para a necessidade de se considerar contribuições provenientes de um fórum mais amplo, com participação ativa do Poder Concedente, envolvendo especialistas, agentes do setor e os diversos seguimentos da sociedade. A EPE considera que a revisão das Instruções utilizando as melhores

práticas e mais transparência, refletirá em soluções mais robustas e aderentes ao Projeto Básico e Executivo dos empreendimentos.

87. Para atendimento ao item 9.2.1, a Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT002/2018-r0, foi estruturada em quatro tópicos, a saber: Apresentação; Diagnóstico das Fragilidades das Instruções; Propostas de Melhorias; e, Encaminhamentos.

88. Quanto às fragilidades, a Nota Técnica aborda aspectos regulatórios, publicação dos estudos e pontos de controle, detalhamento e critérios, estudo de incertezas, atributos das usinas hidrelétricas, estrutura do documento e estudos socioambientais.

89. Ao apresentar propostas de melhorias, a referida nota técnica traz uma extensa lista de melhorias relacionadas a cada item das Instruções. Considera que tais propostas podem trazer efeitos sobre custos, prazos e responsabilidades, devendo ser avaliadas em um fórum mais amplo. Quanto ao encaminhamento, a Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT002/2018-r0 aponta para a necessidade de um instrumento normativo que permita ao órgão responsável pela fiscalização/aprovação do EVTE analisar de forma mais objetiva os estudos desenvolvidos. Com isso, seriam viabilizadas melhorias da qualidade e transparência das informações, favorecendo a escolha de uma solução robusta, com maior proximidade ao projeto básico e executivo. Segundo o documento, com a normatização as “Instruções deixariam de ser um termo de referência, de caráter indicativo, para assumir um propósito mais determinativo, com escopo, critérios e metodologias mais claras e objetivas a serem atendidas pelos desenvolvedores dos estudos”.

90. Cabe destacar que, por meio da Nota Técnica 311/2018-SCG/Aneel, de 28/6/2018 (peça 23, p.24), a Aneel expõe que o detalhamento do conteúdo mínimo dos relatórios a serem encaminhados ao longo do desenvolvimento dos EVTE estará disponível no sítio da ANEEL na internet, de forma a compatibilizá-lo com a revisão prevista nas “Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade”, de 1997, conforme determinação do TCU (item 9.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário).

91. Considerando a necessidade de verificar o efetivo cumprimento das deliberações desta Corte de Contas, e considerando a Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0 para atendimento da Determinação 9.2.1, foi encaminhada diligência ao MME, mediante Ofício 0032/2020-TCU/SeinfraElétrica, de 20/2/2020 (peça 41), com o objetivo de atualização das providências adotadas pelo Ministério.

92. Em resposta à esta segunda diligência, encaminhada por meio do Ofício 75/2020, de 10/3/2020 (peça 47), o MME apresentou Nota Informativa 6/2020/DPE/SPE. Inicialmente, registrou que as determinações contidas no Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário foram integralmente cumpridas por meio do envio das Notas Técnicas EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0 (item 9.2.1), 62/2018/DPE/SPE (item 9.2.2), 33/2018/DPE/SPE (item 9.2.3) e 37/2018/DPE/SPE (item 9.2.4).

93. Com relação a atualização das providências adotadas em cumprimento ao item 9.2.1, a Nota Informativa 6/2020/DPE/SPE informa que não foram realizadas ações voltadas à efetiva revisão das Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade.

Análise

94. Com relação ao cumprimento formal da determinação ao MME para que elabore nota técnica voltada à revisão do documento “Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade”, de 1997, propõe-se considerar cumprido, pois foi encaminhada Nota Técnica (peça 38, p.5), em 13/6/2018, dentro do prazo concedido por esta Corte de Contas. Ocorre que foram registradas no documento a necessidade de ações e providências no sentido de efetivamente cumprir as determinações desta Corte, no que concerne aos estudos de viabilidade, o que, segundo a resposta do MME (segunda diligência) não foram realizadas. Não se pode desconsiderar, no entanto, conforme vasta documentação presente aos autos, que várias outras medidas foram tomadas.

95. É preciso registrar que recente publicação da Aneel (www.aneel.gov.br – sala de imprensa), afirma que aprovou em Reunião Pública da Diretoria Colegiada, “a unificação de diversas regras relacionadas às outorgas de empreendimentos de geração de energia elétrica”. A publicação cita que 11 normas darão lugar a duas Resoluções Normativas: uma que trata exclusivamente das regras

aplicáveis a usinas hídricas, e outra abrangendo empreendimentos das demais fontes de energia.

96. Assim, levando em conta as propostas de melhorias e os encaminhamentos da Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0, as informações da Nota Informativa 6/2020/DPE/SPE, a recente matéria publicada pela Agência Reguladora e, sendo fato que a Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0 por si só, medida já adotada, não altera o problema que originou a determinação monitorada, considera-se prudente o acompanhamento da implantação das diversas propostas da EPE. Nesse sentido, propõe-se o retorno dos autos à SeinfraElétrica para continuidade do monitoramento das determinações e recomendações ainda não implementadas, bem como a análise da unificação dos normativos relativos a usinas hídricas que será publicada pela Aneel.

97. Diante do exposto, **o item 9.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário sob o ponto de vista formal poderia ser considerado atendido, ou seja, a determinação foi cumprida mediante a edição da Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT002/2018-r0, de 6/4/2018 (peça 38, p. 5).** Contudo, considerando a necessidade de acompanhar o desenvolvimento das tarefas a serem empreendidas para **a efetiva revisão do documento “Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade”, de 1997** e considerando também o encaminhado proposto pela EPE pela referida Nota Técnica, este item será classificado como **“em cumprimento e no prazo”** no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que o **monitoramento seja mantido para exame da unificação dos normativos da Aneel relativos a usinas hídricas, que poderá caracterizar o cumprimento efetivo da determinação.**

9.2.2. elabore, em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Empresa de Pesquisa Energética, nota técnica voltada ao estabelecimento de procedimento contínuo e estruturado de acompanhamento do desenvolvimento dos estudos de viabilidade e inventário, definindo, detalhadamente, as atividades a serem realizadas, seus prazos e responsáveis, as informações a serem prestadas pelos interessados, as análises a serem realizadas a partir dos dados periodicamente encaminhados, entre outros aspectos relevantes;

Situação apontada pelo relatório de auditoria

98. O Relatório de Auditoria constatou que às avaliações dos estudos desempenhadas pelo Poder Público, quais sejam: por meio da Aneel, responsável pela aprovação dos estudos de inventário e viabilidade, e da EPE, incumbida de realizar a habilitação técnica dos projetos e autorizar que sejam levados a leilão, se restringem a verificar o que foi desenvolvido pelo interessado, especialmente no que tange à consistência técnica dos estudos, à economicidade da solução proposta e à compatibilidade dos cálculos da garantia física dos empreendimentos hidrelétricos, objetivando, primordialmente, a otimização dos custos da obra para definição do preço-teto em um futuro leilão de concessão.

99. Contudo, a equipe de auditoria apontou que não é avaliado se a solução de engenharia proposta é efetivamente a melhor opção para o caso concreto; nem simuladas soluções alternativas com base nos dados coletados ao longo dos anos de estudo, que pudessem trazer ganhos ao aproveitamento do potencial hidráulico. Ademais, verificou-se que, em alguns casos, a própria agência reguladora não incorpora, em suas análises, os termos definidos pelos órgãos licenciadores, a exemplo de alterações necessárias em decorrência do licenciamento ambiental. Isso contribui para a possibilidade de que projetos leiloados sejam passíveis de alterações técnicas estruturantes após a aprovação do EVTE pela Aneel e a própria realização do certame, sem que haja claros limites a essas modificações.

100. Fragilidades no acompanhamento dos estudos pelo Poder Concedente, tais como ausência de procedimento estabelecido para o acompanhamento efetivo desse processo pelos órgãos e entidades competentes e análise dos trabalhos desenvolvidos ao longo de anos apenas no momento da conclusão, reduzem as possibilidades de contribuição e aperfeiçoamento das avaliações feitas pelo Estado, além de contribuir para o incremento da assimetria de informação inerente ao modelo de estruturação.

101. O Relatório aponta que o acompanhamento dos estudos pelo Poder Público está previsto nos normativos que cuidam das análises realizadas por Aneel (Manual de Inventário, e art. 8º, § 1º, Resolução-Aneel 395/1998) e EPE (art. 4º, inciso XI, Lei 10.847/2004), e também pode ser encontrado

no art, 4º da Resolução-CPPI 1/2016, responsável por regulamentar o rito ao qual se submetem os projetos de infraestrutura que fazem parte do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Ademais, reforça os normativos o fato de as melhores práticas em gerenciamento de projetos (definidas no Guia PMBOK) estabelecerem como fundamental o grupo de processos de monitoramento e controle.

102. Assim, com o acompanhamento periódico dos trabalhos nas fases de elaboração dos estudos de inventário e viabilidade, seriam fortalecidos os mecanismos de controle e monitoramento à disposição da Administração Pública. Ademais, viabilizariam um maior acesso aos dados e documentos como forma de auxiliar na redução da diferença de informações entre agente elaborador dos estudos técnicos e Poder Público. Nesse sentido, o Relatório apontou a necessidade de definição de procedimentos formais de monitoramento, bem como a imposição, ao desenvolvedor, de obrigatoriedade de fornecer tempestivamente as informações porventura solicitadas e o acesso irrestrito do Poder Concedente aos dados e estudos em desenvolvimento.

Informações apresentadas pelo MME

103. Por meio do Ofício nº 215/2018/SE-MME, a Secretaria Executiva do Ministério solicitou prorrogação por 30 dias do prazo de atendimento ao item 9.2.2, em razão dos desdobramentos que a Minuta do Decreto para atendimento ao item 9.1 do Acórdão. A prorrogação foi concedida mediante Acórdão 1.429/2018-TCU-Plenário, de 26/6/2018 (peça 20).

104. Assim, em resposta ao item 9.2.2 do Acórdão, o MME encaminhou, em 13/7/2018, Ofício nº 253/2018/SE-MME, acompanhado da Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE e Anexo, de 13/7/2018 e a Nota Técnica 311/2018/SCG/Aneel, de 28/6/2018 (peça 23).

105. A Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE (peça 23, p. 4), aponta que a Aneel possui normativos específicos para a regular o desenvolvimento e a aprovação de estudos de inventário e de viabilidade técnico-econômica (EVTE), quais sejam: Resolução Normativa nº 672, de 4/8/2015, para a realização de estudos de inventário hidrelétrico de bacias hidrográficas e Resolução nº 395, de 4/12/1998, para os estudos de viabilidade (EVTE), sendo que esta última encontrava-se à época com proposta de revisão tendo sido disponibilizada pela Aneel para discussão com a sociedade por meio da Audiência Pública 74/2017, já encerrada.

106. Cita que a Agência afirmou que pretende incorporar em seus normativos dispositivos específicos que reforcem a faculdade de o Poder Concedente e da EPE de solicitarem quaisquer informações aos desenvolvedores de estudos a qualquer tempo (parágrafos 27 e 28 da Nota Técnica 311/2018/SCG/Aneel. Já quanto aos apontamentos do TCU acerca dos riscos de aprovação de estudos com qualidade e fundamentação deficiente, a Aneel registra que tais preocupações estão largamente cobertas pelas revisões dos normativos que tratam do tema (unificação dos normativos relativos a usinas hídricas, mencionado no item anterior).

107. Contudo, a Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE afirma que “a Resolução Normativa nº 672/2015, que trata de estudos de inventário, não discrimina as análises intermediárias a serem realizadas pela Aneel, nem determina entrega de relatórios parciais”. Ademais, registra que a minuta de ato que sucederá a Resolução nº 395, de 1998, também, “não discrimina as análises a serem realizadas a partir de dados periodicamente enviados, embora apresente um rol de relatórios intermediários a serem disponibilizados pelos desenvolvedores”. Adiciona que a Resolução nº 395 “não detalha os requisitos para a aprovação dos estudos para fins de inclusão no programa de licitação de concessões” (peça 23, p.5).

108. A Nota Técnica reconhece o apontamento do TCU relativo às deficiências da atuação do Poder Concedente e entende recomendável a inclusão da EPE no processo de acompanhamento dos estudos de modo a fortalecer o aspecto técnico do processo de aprovação dos estudos de inventário e viabilidade. Considera que os estudos são atividades de engenharia com elevado grau de discricionariedade técnica sendo recomendável a participação de uma segunda parte no processo de análise.

109. Destaca a Nota Técnica que a proposta apresentada não pretende excluir ou limitar a competência da Aneel para conduzir o processo de aprovação de estudos de inventário e viabilidade,

nem dispensar a Agência de realizar a análise desses estudos, mas sim de valer-se da EPE para tornar mais robusto o aspecto técnico do processo de acompanhamento. Assim, sustenta que com a inclusão da EPE no processo de acompanhamento, os estudos de potenciais de grande porte serão aprovados mediante uma dupla avaliação estatal: a análise da EPE ao longo do desenvolvimento, e a análise final e aprovação por parte da Aneel.

110. Neste contexto, a Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE traz proposta de acompanhamento a ser exercido pela EPE em duas modalidades: i) acompanhamento geral constituído do conhecimento da evolução e do andamento dos estudos e das características técnicas principais dos estudos de inventário e viabilidade, e ii) acompanhamento especial que inclui ao acompanhamento geral avaliações técnicas dos estudos com o objetivo de garantir que os projetos a serem desenvolvido atendam ao interesse público. Propõe que o acompanhamento especial deve se restringir a: a) estudos de inventário com potencial igual ou superior a 500 MW; b) estudos de viabilidade com potência igual ou superior a 300 MW; e c) projetos estratégicos definidos pelo Poder Concedente.

111. A proposta da Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE contempla análise de documentos conforme Pontos de Controle e emissão de Parecer Técnico com comentários e recomendação da EPE, com o objetivo de subsidiar as decisões da Aneel.

112. A descrição geral e os pressupostos para a institucionalização do procedimento de acompanhamento encontram-se detalhados na referida Nota Técnica - tópico II (peça 23, p. 6), no qual está previsto um sistema de registro virtual, estruturado, e com frequente atualização pelo desenvolvedor dos estudos. Por sua vez, a proposta de procedimento de acompanhamento especial de estudos de inventários e de EVTEs estão registradas respectivamente nos tópicos III e IV (peça 23, p. 6-9).

113. Cabe destacar que os anexos da Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE constituem de: a) Anexo I – Fluxogramas das fases de desenvolvimento de um Estudo de Inventário (Manual de Inventário, p.27-30); b) Anexo II – Procedimentos para elaboração de um Estudo de Inventário (Manual de Inventário, p.31); e, Anexo III – Fases dos Estudos de Viabilidade Técnico-Econômica de usinas hidrelétricas (elaborado a partir do Anexo I das Instruções de Viabilidade), incluindo os Estudos Preliminares, os Levantamentos, os Estudos Básicos, os Estudos de Alternativas do Aproveitamento e os Estudos Finais.

114. A Nota Técnica 311/2018/SCG/Aneel (peça 23, p.19), por sua vez, compara as determinações do TCU com seus normativos vigentes e em elaboração acerca da matéria. Na visão da Aneel, os ajustes já implementados são suficientes para o estabelecimento de um procedimento contínuo e estruturado de acompanhamento do desenvolvimento dos estudos de viabilidade e inventário (peça 23, parágrafo 21, p.22).

115. No que concerne ao EVTE, a Aneel cita que o prazo para contribuições a Audiência Pública 74/2017 encerrou-se em 2/2/2018 e que a Nota Técnica nº 61/2018-SRG/SCG/ANEEL, de 11/6/2018, analisou as contribuições apresentadas e está sob análise do Diretor Relator do processo (em 28/6/2018). Aponta que a proposta de revisão da Resolução 395/1998 consta de forma clara a obrigação de elaboração e publicidade de relatórios ao longo do desenvolvimento dos estudos (relatórios intermediários e finais).

116. Ademais, ressalta a obrigação de o desenvolvedor responder a quaisquer questionamentos complementares, o que converge com a EPE (Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT002/2018-r0). Registra que na Nota Técnica 61/2018 foram incluídas modificações a fim de contemplar as questões apontadas pelo TCU. Afirma que a proposta de revisão da Resolução 395/1998, contempla além de definição de prazos, responsáveis e informações, que para empreendimentos com potência superior a 500 MW seja realizada sessão pública presencial para discussão do EVTE e para as UHEs com potência menor a 500 MW, a Aneel avaliaria a conveniência de se realizar a reunião técnica.

117. Com relação aos estudos de inventário hidrelétrico de bacias hidrográficas (Resolução Normativa nº 672, de 4/8/2015), a Aneel aponta que serão incorporados os aprimoramentos propostos na revisão da Resolução 395/1998. Destaca que considera a revisão desta resolução, na qual propõe

uma ampliação maior da participação pública e controle social.

118. Conclui a Nota Técnica 311/2018 que competências da Aneel estão delegadas pelo recente Decreto nº 9.415, de 20/6/2018 - Decreto que alterou o Decreto 5.163/2004 no que concerne a aprovação de inventários e de estudos de viabilidade, e que existe alinhamento parcial da Agência com as preocupações do TCU.

119. Também para atendimento ao item 9.2.2, a Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT002/2018-r0, de 6/4/2018 propõe no item 2.2 (peça 38, p. 16) a emissão pelo desenvolvedor dos estudos de relatórios intermediários consistindo os levantamentos, serviços e estudos realizados para a conclusão das atividades estabelecidas como pontos de controle, com conteúdo compatível com o estabelecido na Revisão das Instruções, para análise e parecer técnico do órgão fiscalizador do Poder Concedente.

120. Considerando a necessidade de verificar o efetivo cumprimento das deliberações desta Corte de Contas, e considerando a Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE e Anexo, de 13/7/2018 e a Nota Técnica 311/2018/SCG/Aneel, de 28/6/2018 para atendimento da Determinação 9.2.2, foi encaminhada diligência ao MME, mediante Ofício 0032/2020-TCU/SeinfraElétrica, de 20/2/2020 (peça 41), com o objetivo de atualização das providências adotadas pelo Ministério, incluindo as medidas concernentes à revisão da RES-Aneel 395/1998. Foi solicitado, também, estudos que embasaram a restrição de potencial/potência indicada no item 3.16 da Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE, quais sejam: a) estudo de inventário com potencial igual ou superior a 500 MW; e b) estudos de viabilidade com potência igual ou superior a 300 MW.

121. Conforme já mencionado, em resposta à esta segunda diligência (Ofício 75/2020, de 10/3/2020 - peça 47), o MME apresentou Nota Informativa 6/2020/DPE/SPE.

122. Com relação a atualização das providências adotadas em cumprimento ao item 9.2.2, a Nota Informativa 6/2020/DPE/SPE ressalta a edição do Decreto 9.415 que delegou à Aneel a competência para a aprovação dos estudos de inventário e viabilidade. Nesse sentido, considera que cabe ao MME monitorar o processo de revisão da Resolução 395/1998, de forma que decidiu aguardar e contribuir com a conclusão dos trabalhos da Agência. Afirma que, neste momento, a revisão da referida nota técnica aguarda deliberação da Diretoria Colegiada da Aneel (Agenda Regulatória 2020-2021). Ademais, sobre os estudos de inventário, informa que as áreas técnicas da Aneel recomendaram a instauração de audiência pública para revisão do normativo.

123. No tocante aos estudos que embasaram a restrição de potencial/potência indicada no item 3.16 da Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE, a Nota Informativa 6/2020/DPE/SPE aponta que não foram realizados estudos para a definição da linha de corte para adoção do acompanhamento especial da EPE nos estudos de inventário (potencial igual ou superior a 500 MW) e nos estudos de viabilidade (potência igual ou superior a 300 MW). Afirma que o limite de 500 MW para os estudos de inventário foi estabelecido seguindo o valor adotado pelo TCU para caracterização de grandes empreendimentos hidrelétricos, e que o limite de 300 MW para os estudos de viabilidade foi definido para manter paralelismo com o que dispõe a art. 3º, VII, a, do Decreto 8.437, de abril 2015, que determina o porte do empreendimento cujo licenciamento ambiental deve ser realizado pelo órgão federal competente.

Análise

124. Com relação ao cumprimento formal da determinação ao MME para que, em articulação com a Aneel e a EPE, elabore nota técnica voltada ao estabelecimento de procedimento contínuo e estruturado de acompanhamento do desenvolvimento dos estudos de viabilidade e inventário, propõe-se considerar cumprido, pois foram encaminhadas Notas Técnicas (peça 23), em 13/7/2018, dentro do prazo concedido por esta Corte de Contas. Ocorre que, embora a Nota Técnica 311/2018/SCG/Aneel considere que os ajustes já implementados são suficientes para o estabelecimento de um procedimento contínuo e estruturado de acompanhamento do desenvolvimento dos estudos de viabilidade e inventário, o MME afirma que ajustes são necessários.

125. Conforme a Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE, a Resolução Normativa nº 672/2015, que trata de estudos de inventário, **não discrimina as análises intermediárias** nem determina entrega de relatórios parciais. Ademais, cita que a minuta de ato que sucederá a Resolução nº 395, também, não

discrimina as análises a serem realizadas a partir de dados periodicamente enviados e não detalha os requisitos para a aprovação dos estudos para fins de inclusão no programa de licitação de concessões.

126. Ou seja, foi registrada a necessidade de ações e providências no sentido de efetivamente cumprir as determinações desta Corte, não só relativo aos estudos de inventário, como também no que concerne aos estudos de viabilidade, o que, segundo a resposta do MME (segunda diligência) não foram realizadas.

127. No tocante a linha de corte para adoção do acompanhamento especial da EPE nos estudos de inventário (500 MW) e nos estudos de viabilidade (300 MW), apesar da afirmação de que foram feitas reuniões com EPE e Aneel, as justificativas apresentadas não contemplam análise substanciada dos números adotados. A linha de corte adotada pelo TCU foi tomada considerando tão somente o horizonte mais próximo e as condições operacionais da unidade técnica e não representa a realidade do potencial hidrelétrico brasileiro. No tocante ao Decreto 8.437, o art. 3º demonstra a abrangência de atividades e empreendimentos de competência do órgão federal para fins licenciamento ambiental, que extrapola em muitas vezes o número dos empreendimentos de geração de energia elétrica hidráulica. Assim, não há justificativas plausíveis para se utilizar igual critério para atuação da EPE.

128. Ademais, Documento de Apoio ao PNE 2050 divulgado no site da EPE (www.epe.gov.br) registra que potencial hidrelétrico inventariado e não explorado brasileiro é de 52 GW, num total de 196 UHE, 23% sem interferência com áreas legalmente protegidas somando 12 GW de capacidade e 98 aproveitamentos, dos quais, a grande maioria (cerca de 90%) de médio porte, com até 150 MW (p. 11). Em vista disso, as linhas de corte propostas deixarão a grande maioria desses empreendimentos fora do acompanhamento especial da EPE. Ressalta-se que o mesmo documento (p. 21), além da revisão do Manual de Inventário no que tange ao critério de valoração da energia armazenada, recomenda a priorização das bacias que deveriam ter seu inventário revisado, ou seja, a EPE considera de fundamental importância a discussão da revisão do inventário e estudos de viabilidade mais prementes.

129. Em vista disso, **propõe-se determinar ao MME que, no prazo de 90 dias**, apresente ao TCU estudos capazes de comprovar que os limites de potencial e potência indicados no item 3.16 da Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE se apresentam compatíveis à realidade do aproveitamento hidrelétrico brasileiro remanescente ou realize os ajustes necessários a essa compatibilização, para efetivo atendimento à determinação do item 9.2.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário.

130. Por fim, levando em conta as propostas de melhorias e os encaminhamentos da Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE, da Nota Técnica 311/2018/SCG/Aneel, da Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0, as afirmações da Nota Informativa 6/2020/DPE/SPE e, sendo fato que a nota técnica por si só (medida já adotada) não altera o problema que originou a determinação monitorada, além de que está em curso a revisão da Resolução-Aneel 395/1998, considera-se prudente a continuidade do monitoramento da implantação das diversas propostas do MME, da EPE e da Aneel.

131. Diante do exposto, **do ponto de vista formal, o item 9.2.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário foi atendido, ou seja, a determinação foi cumprida mediante a edição das Notas Técnicas 62/2018/DPE/SPE (peça 23, p. 5), 311/2018/SCG/Aneel (peça 23, p. 19) e, EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0 (peça 38, p. 5).** Contudo, considerando a necessidade de acompanhar o desenvolvimento das tarefas a serem empreendidas para a **efetiva** implantação das recomendações e propostas apresentadas pelas referidas notas técnicas voltadas ao atendimento ao item 9.2.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, em especial no que concerne à **revisão do documento “Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade”, de 1997** este item será classificado como **“em cumprimento e no prazo”** no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que o monitoramento seja mantido.

9.2.3. elabore, em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Empresa de Pesquisa Energética, nota técnica voltada ao estabelecimento, em normativo, do acesso irrestrito do Poder Concedente aos dados e estudos em andamento e da obrigatoriedade de que os desenvolvedores dos estudos de inventário e de viabilidade forneçam, tempestivamente,

as informações porventura solicitadas pelos órgãos e entidades competentes, estabelecendo sanções por eventuais descumprimentos de prazo ou obstruções ao acompanhamento estatal, como a não disponibilização de informações relevantes aos projetos.

Situação apontada pelo relatório de auditoria

132. O Relatório de Auditoria constatou que, além da assimetria de informação inerente ao modelo de estruturação adotado no Brasil, é fato que os desenvolvedores dos estudos possuem interesse na futura concessão, inclusive na execução das obras das UHEs, de forma que se mostra assente a existência de margem à ocultação de informações que possam ser posteriormente utilizadas em benefício próprio por parte desses interessados.

133. Ao permitir que empresas privadas realizem os estudos técnicos necessários, gera-se uma situação de assimetria de informações entre os particulares desenvolvedores dos projetos, os possíveis licitantes e o Poder Público, o que pode prejudicar a transparência do processo de estruturação e dar ensejo a favorecimentos no ambiente competitivo. Ademais, o Relatório aponta que via de regra os dados e informações de um EVTE, por exemplo, são disponibilizados de maneira pouco estruturada, sem consolidação, sofrendo sucessivas alterações, o que acaba por dificultar a compreensão e a análise pelo Poder Concedente e por terceiros interessados.

134. A equipe de auditoria apontou que existe arcabouço normativo que busca fornecer prazos e meios para que possíveis interessados tenham acesso às informações produzidas pelo elaborador dos estudos técnicos durante o processo de estruturação, antes mesmo de se decidir levar um empreendimento a disputa em leilão de concessão (Resolução Normativa-Aneel 672/2015 e na Portaria-MME 102/2016).

135. Contudo, a Agência Reguladora se manifestou a favor da elaboração de normativo que garanta acesso irrestrito e tempestivo do Poder Concedente aos estudos em andamento, por meio de relatórios intermediários, os quais seriam utilizados como pontos de controle da agência.

136. Assim, o Relatório de Auditoria (peça 156, p. 50) apontou a necessidade de definição de procedimentos formais de monitoramento, bem como a imposição, ao desenvolvedor, de obrigatoriedade de fornecer tempestivamente as informações porventura solicitadas e o acesso irrestrito do Poder Concedente aos dados e estudos em desenvolvimento.

Informações apresentadas pelo MME

137. Em resposta ao Acórdão, o MME, mediante o Ofício nº 215/2018/SE-MME, de 13/6/2018, encaminhou o Memorando nº 263/2018/SPE, da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE, juntamente com as Notas Técnicas EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0, nº 33/2018/DPE/SPE, e nº 37/2018/DPE/SPE, que prestam esclarecimentos referentes respectivamente aos itens 9.2.1, 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão nº 2723/2017-TCU-Plenário (peça 38).

138. Em atendimento ao item 9.2.3, foi encaminhada a Nota Técnica nº 33/2018/DPE/SPE, de 13/6/2018, elaborada pelo Ministério de Minas e Energia (peça 38, p.55).

139. De acordo com a referida Nota Técnica, foi promovido cruzamento entre o Acórdão e os normativos vigentes acerca da aprovação de estudos de inventários (Resolução 672/2015-Aneel) e da proposta de novo normativo para a aprovação de estudos de viabilidade (proposta de revisão da Resolução Aneel 395/1998).

140. Quanto ao acesso aos estudos, a Nota Técnica nº 33/2018/DPE/SPE aponta que ambos normativos já contemplam acesso ao integral teor dos estudos, contudo, considera necessário avançar no sentido de implementar acesso direto das informações e também dos relatórios intermediários. Ademais, a Aneel propõe na revisão da Resolução 395 que os relatórios intermediários e final sejam tornados públicos desde a apresentação.

141. No que concerne à obrigatoriedade de os desenvolvedores fornecerem tempestivamente as informações por ventura solicitadas pelos órgãos competentes, a Nota Técnica aponta que a natureza da relação entre o interessado e a Aneel já atende esse ponto, contudo, não há previsão de sanção pecuniária na hipótese de não atendimento na Resolução 672/2015 e na revisão da Resolução 395 a sanção é para os casos de não entrega dos relatórios intermediários nos prazos estabelecidos. Assim, a

Nota Técnica propõe que as lacunas sejam supridas por ajustes tanto na Resolução 672/2015, quanto na proposta de revisão da Resolução 395 da Aneel.

142. Por fim, a Nota Técnica nº 33/2018/DPE/SPE propõe que os normativos da Aneel incluam dispositivos que determinem a disponibilização das informações já levantadas, devidamente catalogadas, em ambiente virtual, para consulta, a qualquer tempo, pela própria Agência, pela EPE e pelo Poder Concedente.

143. Considerando a necessidade de verificar o efetivo cumprimento das deliberações desta Corte de Contas, e considerando a Nota Técnica 33/2018/DPE/SPE, de 13/6/2018 para atendimento da Determinação 9.2.3, foi encaminhada diligência ao MME, mediante Ofício 0032/2020-TCU/SeinfraElétrica, de 20/2/2020 (peça 41), com o objetivo de atualização das providências adotadas pelo Ministério, incluindo eventuais produtos.

144. Conforme já mencionado, em resposta à esta segunda diligência o MME apresentou Nota Informativa 6/2020/DPE/SPE (Ofício 75/2020, de 10/3/2020 - peça 47).

145. Com relação a atualização das providências adotadas em cumprimento ao item 9.2.3, a Nota Informativa 6/2020/DPE/SPE ressalta, conforme dispõe a Nota Técnica 61/2018/SG-SCG/Aneel, de 11/6/2018, que analisou as contribuições recebidas na Audiência Pública 74/2017, as propostas contidas na Nota Técnica 33/2018/DPE/SPE foram acatadas pelas áreas técnicas da Agência, e que, a revisão da Resolução 395 aguarda deliberação pela Diretoria da Aneel.

Análise

146. Com relação ao cumprimento formal da determinação ao MME para que, em articulação com a Aneel e a EPE, elabore nota técnica voltada ao estabelecimento, em normativo, do acesso irrestrito do Poder Concedente aos dados e estudos em andamento e da obrigatoriedade de que os desenvolvedores dos estudos de inventários e de viabilidade forneçam, tempestivamente, informações solicitadas pelos órgãos e entidades competentes, propõe-se considerar cumprido, pois foi encaminhada Nota Técnica 33/2018/DPE/SPE (peça 38, p. 55), em 13/6/2018, dentro do prazo concedido por esta Corte de Contas.

147. No que concerne aos dispositivos que determinem a disponibilização das informações já levantadas, tanto para os estudos de inventário quanto de viabilidade, devidamente catalogadas, em ambiente virtual, mantido pelo desenvolvedor, para consulta, a qualquer tempo, pela própria Agência, pela EPE e pelo Poder Concedente, ressalta-se, inicialmente, que a manutenção desse ambiente pelo desenvolvedor gera um risco de gestão e rastreabilidade das informações.

148. Isso porque existe possibilidade de, não sendo definidos requisitos mínimos e mecanismos de controle que determinem o acompanhamento das versões apresentadas, ocorra modificações da base de dados sem a devida ciência e autorização dos agentes interessados (Aneel, EPE, Poder Concedente e órgãos de controle). Contudo, entende-se a preocupação apontada como algo que pode ser resolvido pelo gestor das informações, com o estabelecimento de requisitos mínimos e mecanismos de controle de versões. Ou seja, cabe ao Poder Concedente, seja ele na figura do MME, Aneel ou EPE, adotar as medidas cabíveis para minimizar tais riscos.

149. Assim, levando em conta que, segundo o MME, as propostas de ajustes dos normativos constantes da Nota Técnica 33/2018/DPE/SPE foram acatadas pela Agência, considerando a recente matéria publicada pela Aneel relativa a unificação de normativos em uma única resolução relativa a regras aplicáveis a usinas hídricas e, sendo fato que a medida já adotada não altera o problema que originou a determinação monitorada, considera-se prudente o acompanhamento da implantação das propostas do MME. Cabe aqui reforçar a proposta de retorno dos autos à SeinfraElétrica para que, em continuidade deste monitoramento, realize a análise da unificação dos normativos relativos a usinas hídricas.

150. Diante do exposto, sob o aspecto formal **o item 9.2.3 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário foi atendido, ou seja, a determinação foi cumprida mediante a edição da Nota Técnica 33/2018/DPE/SPE (peça 38, p. 55).** Contudo, considerando a necessidade de acompanhar o desenvolvimento das tarefas a serem empreendidas para a efetiva implantação das propostas

apresentadas pela referida nota técnica voltadas ao atendimento ao item 9.2.3 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, este item será classificado como “**em cumprimento e no prazo**” no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que o **monitoramento seja mantido**.

9.2.4. elabore nota técnica voltada a avaliar a incorporação das seguintes propostas:

9.2.4.1. adoção das regras definidas na Resolução CPPI 1/2016 nos leilões de concessão dos empreendimentos hidrelétricos estruturantes previstos no PDE 2015-2024, em consonância com os princípios da publicidade e eficiência;

9.2.4.2. inclusão, nos processos relativos a estudos de viabilidade em curso sob a égide da Resolução-Aneel 395/1998, de informação acerca da disponibilização para consulta dos respectivos estudos, em seus despachos de aceite, garantindo ampla publicidade à informação;

9.2.4.3. estabelecimento de regras voltadas à obrigatoriedade de elaboração, por parte do responsável pelo desenvolvimento dos estudos técnicos, de relatório técnico consolidado, visando à estruturação das informações produzidas e ampliação de sua publicidade;

9.2.4.4. elaboração de ambiente virtual perene adequado à obtenção de informações técnicas acerca dos empreendimentos hidrelétricos em estudo (a exemplo dos hotspots elaborados para as AHEs Belo Monte, Jirau e Santo Antônio), ampliando a publicidade acerca das informações disponíveis; e

9.2.4.5. regulamentação da realização de encontros técnicos no âmbito de leilões de concessões de empreendimentos hidrelétricos, atentando-se para a adequação dos prazos ao nível de complexidade dos aproveitamentos, visando ampliar a publicidade acerca das informações técnicas disponíveis.

Situação apontada pelo relatório de auditoria

151. O Relatório de Auditoria entendeu que, em tese, existem vários mecanismos instaurados pelo Poder Concedente buscando minimizar a assimetria de informações entre os desenvolvedores dos estudos técnicos e os demais agentes, em especial o próprio Poder Concedente, a exemplo da Resolução Normativa-Aneel 672/2015 e da Portaria - MME 102/2016.

152. Contudo, não obstante a existência de regras já voltadas à mitigação desse risco, foram identificadas oportunidades de melhorias ao processo, principalmente voltadas à atualização da Resolução-Aneel 395/1998 (responsável pelas regras que permeiam a realização dos estudos de viabilidade), à criação de novos meios que viabilizem o acesso tempestivo a informações estruturadas e à incorporação das práticas mais modernas apresentadas no âmbito do PPI.

153. Ao analisar os processos de estruturação dos mais recentes empreendimentos hidrelétricos de grande porte, o entendimento da equipe foi que, na prática, houve uma postura pouco contributiva do Poder Concedente para que as normas editadas e vigentes às respectivas épocas de realização dos mencionados leilões tivessem sua eficácia plena

154. De fato, o Relatório de Auditoria (peça 156 do TC 029.192/2016-1) retrata diversas irregularidades encontradas no processo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos. Em consequência, foram verificadas oportunidades de melhorias nas sucessivas fases dos estudos técnicos, de forma que o projeto levado à leilão possa contemplar a exploração ótima do potencial, e a assimetria de informação seja mitigada. Com o intuito de ampliar o tratamento da assimetria de informação no modelo brasileiro e visando ao aperfeiçoamento do processo de estruturação de grandes hidrelétricas como um todo, foi determinado que o MME elaborasse nota técnica voltada a avaliar a incorporação das propostas constantes no item 9.2.4 do Acórdão.

Informações apresentadas pelo MME

155. Em resposta ao Acórdão, o MME, mediante o Ofício nº 215/2018/SE-MME, de 13/6/2018, encaminhou o Memorando nº 263/2018/SPE, da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE, juntamente com as Notas Técnicas EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0, nº 33/2018/DPE/SPE, e nº 37/2018/DPE/SPE, que prestam esclarecimentos referentes respectivamente aos itens 9.2.1, 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão nº 2723/2017-TCU-Plenário (peça 38).

156. Em atendimento ao item 9.2.4, foi encaminhada a Nota Técnica nº 37/2018/DPE/SPE, de

13/6/2018, elaborada pelo Ministério de Minas e Energia (peça 38, p.59), que trata especialmente da efetiva aplicação do princípio constitucional da publicidade aos estudos de inventário e de viabilidade de grandes empreendimentos hidrelétricos, bem como de seus procedimentos licitatórios.

157. A referida nota técnica aborda, primeiramente, o item 9.2.4.1 que trata da adoção das regras definidas na Resolução CPPI 1/2016 nos leilões de concessão de UHEs. Neste sentido o documento destaca as diretrizes para elaboração de editais e minutas de contrato da Resolução CPPI 1/2016 e faz uma avaliação dos dispositivos à luz dos normativos e procedimentos já adotados pelo MME, Aneel e EPE, de forma a demonstrar que de certa forma as diretrizes têm sido seguidas. Conclui que a resolução contém boas práticas, maioria já internalizadas no setor elétrico, mas que se vislumbra oportunidades de melhorias.

158. Relativamente aos itens 9.2.4.2 e 9.2.4.3, a Nota Técnica nº 37/2018/DPE/SPE aponta que grande parte da avaliação do TCU recai sobre a Resolução-Aneel 395/1998, em fase de revisão, cuja minuta analisada contempla procedimentos que atendem as determinações do TCU. Contudo, considera que não há descrição de como deve ser a estrutura dos documentos a serem disponibilizados pelos desenvolvedores dos estudos de inventário e de viabilidade. Neste sentido, a nota técnica propõe que a Aneel disponibilize, em sua página na internet, um manual contendo as instruções para a apresentação destes relatórios, incluindo modelos padronizados.

159. Já quanto ao item 9.2.4.4 (elaboração de ambiente virtual perene), a Nota Técnica considera que as Resoluções 672 e 395 da Aneel poderiam dispor de dispositivo que obrigasse o desenvolvedor dos estudos a disponibilizar, de forma estruturada e em ambiente virtual, todas as informações já levantadas, devidamente catalogadas, para consulta a qualquer tempo pela Aneel, pela EPE, pelo Poder Concedente, pelos órgãos de controle, bem como por quaisquer interessados.

160. Quanto ao item 9.2.4.5 (realização de encontros técnicos no âmbito dos leilões de concessões de empreendimentos hidrelétricos), a Nota Técnica considera a determinação adequada e pertinente, vez que contribui para a redução da assimetria de informações. Apresenta duas alternativas para implantação, uma por meio de ajustes na regulação da Aneel, outra pela inclusão de dispositivo no curso do processo de licitação.

161. Considerando a necessidade de verificar o efetivo cumprimento das deliberações desta Corte de Contas, e considerando a Nota Técnica 37/2018/DPE/SPE, de 13/6/2018 para atendimento da Determinação 9.2.4, foi encaminhada diligência ao MME, mediante Ofício 0032/2020-TCU/SeinfraElétrica, de 20/2/2020 (peça 41), com o objetivo de atualização das providências adotadas pelo Ministério, incluindo eventuais produtos.

162. Conforme já mencionado, em resposta à esta segunda diligência (Ofício 75/2020, de 10/3/2020 - peça 47), o MME apresentou Nota Informativa 6/2020/DPE/SPE.

163. Com relação a atualização das providências adotadas em cumprimento ao item 9.2.4.1, a Nota Informativa 6/2020/DPE/SPE ressalta parte das diretrizes da Resolução CPPP 1/2016 estão contempladas nos normativos e práticas do Setor Elétrico. Quanto ao art. 7º, foi proposto seja incorporado na matriz de repartição de riscos. Ademais, foram feitas tratativas para fins de ajustar novos cronogramas de leilões. Nesse sentido, o MME apresenta proposta de cronograma a ser adotado em futuros leilões, contemplando a emissão do Acórdão do TCU antes de 90 dias decorridos do envio dos documentos de UHEs maior que 50 MW ao TCU.

164. Com relação aos itens 9.2.4.2, 9.2.4.3 e 9.2.4.4 relacionados à divulgação dos estudos e elaboração de relatório técnico consolidado, afirma que a minuta de resolução da Aneel, aguardando deliberação, contempla a questão. Por fim, com relação ao item 9.2.4.5, relativo aos encontros técnicos, será incorporado pela Agência nos processos licitatórios, de forma que ainda não foram realizadas ações tendo em vista não ter havido leilão no período.

Análise

165. Com relação ao cumprimento formal da determinação ao MME para que elabore nota técnica voltada a avaliar a incorporação das cinco propostas constantes do item 9.2.4 do Acórdão voltadas à ampliação da publicidade das informações dos estudos (inventário e viabilidade) bem como



dos procedimentos licitatórios de empreendimentos hidrelétricos, propõe-se considerar cumprido, pois foi encaminhada Nota Técnica (peça 38, p. 59), em 13/6/2018, dentro do prazo concedido por esta Corte de Contas.

166. No que concerne aos dispositivos que determinem a disponibilização das informações já levantadas em ambiente virtual mantido pelo desenvolvedor, para consulta, a qualquer tempo, pela própria Agência, pela EPE e pelo Poder Concedente, cabe repisar o apontamento tratado no item 9.2.3, retro, quanto ao risco de gestão e rastreabilidade das informações, no caso de o ambiente ser de domínio do desenvolvedor.

167. Isso porque existe possibilidade de perda de controle das versões apresentadas o que favorece a possibilidade de modificações da base de dados sem a devida ciência e autorização dos agentes interessados (Aneel, EPE, Poder Concedente e órgãos de controle). Contudo, entende-se a preocupação apontada como algo que pode ser resolvido pelo gestor das informações, com o estabelecimento de requisitos mínimos e mecanismos de controle de versões. Ou seja, cabe ao Poder Concedente, seja ele na figura do MME, Aneel ou EPE, adotar as medidas cabíveis para minimizar tais riscos.

168. Com relação à proposta de cronograma do MME a ser adotado em futuros leilões, contemplando a emissão do Acórdão do TCU antes de 90 dias decorridos do envio dos documentos de UHEs maior que 50 MW ao TCU, importa destacar que o referido prazo está em desacordo com o que dispõe a Instrução Normativa 81/2018, do Plenário do TCU. Contudo, tendo em vista que a referida IN é de notório conhecimento do Ministério, entende-se que não há necessidade de qualquer medida a respeito do tema.

169. Assim, levando em conta as propostas de ajustes dos normativos constantes da Nota Técnica 37/2018/DPE/SPE e, sendo fato que a medida já adotada não altera o problema que originou a determinação monitorada (a revisão da Resolução-Aneel 395/1998 em curso), considera-se prudente a continuidade do monitoramento da implantação das propostas do MME.

170. Diante do exposto, do ponto de vista formal, **o item 9.2.4 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário pode ser considerado atendido, ou seja, a determinação foi cumprida mediante a edição da Nota Técnica 37/2018/DPE/SPE (peça 38, p. 59).** Contudo, considerando a necessidade de acompanhar o desenvolvimento das tarefas a serem empreendidas para a efetiva implantação das propostas apresentadas pela referida nota técnica voltadas ao atendimento ao item 9.2.4 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, este item será classificado como “**em cumprimento e no prazo**” no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que **o monitoramento seja mantido.**

Item 9.3 – Recomendações à Casa Civil da Presidência da República

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com o Ministério de Minas e Energia, avalie a conveniência e a oportunidade de promover um amplo debate acerca:

9.3.1. do modelo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos, com especial destaque para a modelagem atualmente vigente de transferência, do Poder Concedente a terceiros, da responsabilidade pela estruturação dos estudos técnicos que definem os principais parâmetros dos potenciais identificados, em face dos riscos inerentes à assimetria de informações em prol do desenvolvedor e à possibilidade de apresentação, pelos autores, de estudos que tragam soluções subótimas, de forma a maximizar suas possibilidades de ganho no certame da futura concessão;

9.3.2. da possibilidade de os estudos destinados à estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos serem executados pelo estado ou um de seus entes, de forma direta ou mediante a contratação de terceiros especializados, que seriam contratualmente impedidos de participar, direta ou indiretamente, do processo licitatório que viesse a ser deflagrado para a respectiva concessão;

9.3.3. de, na hipótese anterior e em face do déficit fiscal, os estudos serem ressarcidos diretamente ao estado ou ao ente que os executou, ou, alternativamente, serem custeados por intermédio de um fundo, a exemplo da solução concebida quando da criação do Fundo de Apoio à Estruturação de Parceiras (FAEP), referido na Lei 13.334/2016;

9.3.4. da adequação de, a persistir o atual modelo de estruturação dos estudos técnicos, ser normativamente exigida a contratação de consultoria ou auditoria independente, para realizar a avaliação dos estudos submetidos a aceite.

Situação apontada pelo relatório de auditoria

171. O Relatório de Auditoria apontou que, no âmbito do TC 017.053/2015-3 a EPE apresentou argumentos no intuito de evidenciar a importância de que haja o aperfeiçoamento e a atualização das orientações para desenvolvimento dos EVTEs para futuros leilões de concessão de usinas hidrelétricas. A empresa assinalou que o aperfeiçoamento da norma (Instruções para Estudos de Viabilidade) se apresenta como uma possibilidade a ser considerada no rol de ações de aprimoramento do atual modelo de estruturação das concessões de empreendimentos do setor elétrico, podendo contribuir para melhorar a qualidade dos EVTEs e das informações disponíveis para a licitação, bem como minimizar o risco de significativas diferenças de custo nas etapas subsequentes e na implantação do empreendimento.

172. O Relatório considera que tendo em vista a complexidade e interdisciplinaridade do assunto, é necessário que haja extenso debate e participação de todos os envolvidos, a fim de que se colham percepções dos diversos setores afetados e se obtenha o máximo de informação, com vistas a subsidiar o estabelecimento de novos e adequados parâmetros e metodologias, nos moldes do que foi realizado quando da atualização do Manual de Inventário, em 2007.

173. Considera, ademais, que é essencial que o Poder Concedente, representado diretamente ou mediante delegação, pelo MME, pela EPE ou pela Aneel, tenha instrumentos suficientes para mitigar esses riscos, desenvolvendo a necessária capacidade para avaliação crítica de todos os documentos apresentados relativamente aos leilões de geração de energia elétrica. Nesse sentido cita recomendação do Banco Mundial para o Estado conduza os próprios estudos de viabilidade ou obtenha uma revisão independente ou auditoria nos estudos a ele apresentados

Informações prestadas pela Casa Civil

174. A Casa Civil manifestou acerca das recomendações do item 9.3 por meio da Nota Técnica 27/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, de 16/4/2018 (peça 13, p. 6). A Casa Civil reconheceu existir fragilidade em integrar os componentes de análise e que se faz mister iniciar as discussões no âmbito dos diversos órgãos do Governo Federal, em especial com o Ministério das Minas e Energia e com o Ministérios do Meio Ambiente. Nesse sentido, considera que o Projeto de Lei 3.729/2004 – Substitutivo, apresentado na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara em 29/8/2017 em seu Capítulo III já incorpora visão de consenso dos órgãos governamentais.

175. Cita que a Casa Civil da Presidência da República está coordenando uma discussão com o MME e o MMA para a edição de normas regulamentares e infra legais que possibilitam a normatização adequada a operacionalização da Lei. Nesse sentido, encaminhou Plano de Ação referente ao subitem 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017 (Anexo II, peça 13, p.11).

176. Sobre as recomendações, a Casa Civil analisa as propostas de aperfeiçoamento do Banco Mundial, salientando que no caso de empresas interessadas em participar da concessão ou PPP, alguns incentivos atuam em direção contrária, pois tais empresas visam ampliar as chances de influenciar a estruturação do projeto de forma a se favorecer no processo licitatório. Por outro lado, para o Poder Concedente assumir a responsabilidade pela realização dos estudos de inventário e de viabilidade, e com isso reduzir os riscos de assimetria de informação, há que se rever o modelo de aprovação de projetos, e, portanto, mudança do marco regulatório.

Análise

177. No tocante ao cumprimento formal das recomendações à Casa Civil para que avalie a conveniência e a oportunidade de promover um amplo debate de forma a avaliar a incorporação das

cinco propostas constantes do item 9.3 propõe-se considerar “em cumprimento e no prazo”, visto que apresentou Nota Técnica abordando a questão (peça 13, p. 6), em 16/4/2018, embora de forma superficial. Vislumbra-se que os vários documentos encaminhados são capazes de demonstrar uma interação entre os órgãos envolvidos, e o propósito de avançar na formulação de um novo marco regulatório.

178. Nesse sentido, deve-se ressaltar a recente aprovação, pela Comissão de Infraestrutura do Senado Federal (dia 3/3/2020) do substitutivo do Projeto de Lei (PLS) 232/2016 – Novo Marco Regulatório do Setor Elétrico. O documento aprovado alterou vários pontos do texto original. Tal aprovação demonstra avanços no processo de mudança da regulação do setor, sendo momento oportuno para implantação das diversas melhorias apresentadas tanto pelo Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, quanto pela Casa Civil, pelo MME, Aneel e EPE em diversos documentos apensados aos presentes autos.

179. Assim, levando em conta as propostas de ajustes dos normativos e do avanço na aprovação do Novo Marco Regulatório do Setor Elétrico e, sendo fato que as medidas foram em parte estudadas, mas não foi alterado o problema que originou a determinação monitorada, considera-se prudente o acompanhamento das recomendações formuladas à Casa Civil (item 9.3).

180. Diante do exposto, propõe-se que **o item 9.3 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário seja considerado em atendimento, ou seja a determinação foi em parte cumprida mediante a edição da Nota Técnica 27/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR (peça 13, p. 6)**. Contudo, considerando a necessidade de acompanhar o desenvolvimento das tarefas a serem empreendidas para a efetiva implantação das propostas apresentadas pela referida nota técnica e em outros documentos acostados aos autos relativas ao item 9.3 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, este item será classificado como “**em cumprimento e no prazo**” no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que o **monitoramento seja mantido**.

Item 9.4 – Recomendações ao Ministério de Minas e Energia

9.4.1. aprimore o processo de análise dos estudos de inventário e viabilidade, de modo a incluir avaliações completas e independentes de alternativas eventualmente não contempladas nos documentos apresentados para aprovação, com base nos dados coletados ao longo dos anos de estudo, entre outras fontes de informação, incluindo a análise da adequação da solução de engenharia proposta para o caso concreto, em comparação com outras possíveis, e das condicionantes socioambientais definidas na licença prévia e na declaração de reserva de disponibilidade hídrica (DRDH) pelos respectivos órgãos competentes.

9.4.2. se abstenha, nos futuros leilões de concessão de outorga de empreendimentos hidrelétricos de grande porte, de emitir portarias específicas com prazos inferiores aos que constam da Portaria-MME 102/2016.

Situação apontada pelo relatório de auditoria

181. Quanto ao processo de análise dos estudos de inventário e viabilidade, tem-se que na segunda etapa de implantação de uma usina hidrelétrica são realizados os estudos de inventário da bacia hidrográfica, no qual são concebidas e analisadas várias alternativas de divisão de quedas para a bacia hidrográfica, formadas por um conjunto de projetos, comparados entre si, e busca-se selecionar o que apresente o melhor equilíbrio entre custos de implantação (investimento necessário), benefícios energéticos (energia gerada) e impactos socioambientais. As análises das várias alternativas de divisão de quedas são comparadas entre si, para seleção da que apresentar o melhor equilíbrio, considerando-se o trinômio: benefícios energéticos, custo de implantação e impactos socioambientais

182. Entretanto, aponta o Relatório que, no processo de elaboração de estudos de inventário descrito no Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas (peça 29 do TC 029.192/2016-1), a avaliação das alternativas de queda dos estudos de inventário não conta com a participação dos órgãos competentes por atuar no licenciamento ambiental, refletindo, portanto, uma visão apenas dos agentes do setor elétrico, altamente influenciada pelos aspectos energéticos e econômicos. As análises se concentram na avaliação dos parâmetros e da metodologia adotada pelo interessado, em face ao que

é estabelecido no Manual de Inventário, não havendo simulações próprias da Aneel para obtenção de alternativas eventualmente não contempladas nos documentos.

183. Ademais, os trabalhos desenvolvidos em ambos os estágios – inventário e viabilidade – são, em tese, acompanhados e, ao final, aprovados pelo Poder Público, tendo sido observadas, no âmbito daquela fiscalização, as seguintes fragilidades relacionadas a essas atribuições por parte da Aneel, EPE e MME – as quais serão detalhadamente abordadas no presente capítulo: (i) desatualização dos documentos que orientam a elaboração dos estudos de viabilidade; (ii) insuficiência da análise técnica realizada pelo Poder Concedente; (iii) fragilidade no acompanhamento dos estudos de inventário e viabilidade pelo Poder Concedente; e (iv) desempenho de atividades de titularidade do Poder Concedente pela Aneel.

184. De acordo com a agência reguladora, não existe uma solução única de engenharia para a concepção final para cada empreendimento identificado nessa etapa. Em função disso, a Aneel avalia o aproveitamento ótimo dos cursos d'água proposto pelos interessados, em especial os capítulos que tratam dos aspectos definidores do potencial hidroenergético, reforçando, portanto, que as análises se concentram no que é apresentado pelos responsáveis (peça 82, do TC 029.192/2016-1). Cita que a própria agência reguladora não incorpora, em suas análises, os termos definidos pelos órgãos licenciadores.

185. Já a EPE afirma que existe uma análise detalhada dos documentos apresentados, contudo, o Relatório apresenta que, de modo semelhante à Aneel, todas as avaliações se restringem a verificar o que foi desenvolvido pelo interessado, especialmente no que tange à consistência técnica dos estudos e economicidade da solução proposta – quantidade e preço de materiais e serviços – e à compatibilidade dos cálculos da GF. Assim, as análises objetivam, primordialmente, a otimização dos custos da obra para definição do preço-teto no futuro leilão de concessão.

186. Também nesse momento, não é avaliado se a solução de engenharia proposta é efetivamente a melhor opção para o caso concreto; nem são feitas simulações de soluções alternativas com base nos dados coletados ao longo dos anos de estudo, de forma a trazer ganhos ao aproveitamento do potencial hidráulico.

187. Relativo a emissão, por parte do MME, de portarias específicas com prazos inferiores aos que constam da Portaria-MME 102/2016 nos leilões de concessão de outorga de empreendimentos hidrelétricos de grande porte, o Relatório cita exemplos de casos nos quais portarias específicas do MME modificavam prazos definidos pela Portaria-MME 21/2008 (precursora da Portaria-MME 102/2016). Um exemplo registrado foi a UHE São Manoel localizada no rio Teles Pires, cujas Portarias MME-234/2013 e 419/2013 estabeleceram as diretrizes específicas voltadas para a realização do Leilão-Aneel 10/2013, onde ocorreu modificação de prazo do termo final para apresentação da DRDH e licenças ambientais.

Informações prestadas pelo MME

188. O MME não emitiu qualquer pronunciamento específico a respeito desse item em resposta ao Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário.

Análise

189. Embora o MME não tenha emitido pronunciamento específico para responder esse item do Acórdão, quanto à recomendação de aprimoramento do processo de análise dos estudos de inventário e viabilidade, de modo a incluir avaliações completas e independentes de alternativas eventualmente não contempladas, deve-se considerar que existe correlação entre o item em questão e o item 9.2.1.

190. Naquele ponto, a equipe de auditoria apontou que o documento técnico responsável por orientar a elaboração dos estudos de viabilidade – Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade – teve sua última versão atualizada em 1997, pela Eletrobras. Assim, além de necessitar de atualização técnica em função do tempo transcorrido desde sua edição, as instruções carecem de maior detalhamento sobre o que deve ser abordado em cada estudo e os critérios a serem atendidos em cada etapa definida.

191. Em atendimento ao item 9.2.1, foi encaminhada a Nota Técnica EPE-DEE-DEA-

NT002/2018-r0, de 6/4/2018 (peça 38, p. 5), elaborada pela Empresa de Pesquisa Energética, voltada à revisão das Instruções para Estudos de Viabilidade de Aproveitamentos Hidrelétricos (Eletrobras/DNAEE, 1997 – edição de março de 1983). O documento apontou as principais fragilidades das Instruções, com destaque às relacionadas à escolha da alternativa do aproveitamento e às atualizações técnicas regulatórias e socioambientais. Ademais, traz propostas de melhorias, da qual destaca-se a inclusão na fase de estudos preliminares de alternativas de eixo/arranjo um pré-dimensionamento das obras de cada alternativa.

192. A Nota Técnica aborda também questões relacionadas com a coleta de dados, base cartográfica, critério de programações de investigações para a fase de Estudos de Alternativas de eixo/arranjo, caracterização geológica mais detalhada para fundação das obras previstas em cada eixo alternativo, realização de levantamento de dados primários socioambientais que precisariam estar disponíveis por ocasião da seleção da alternativa de eixo/arranjo e nos estudos finais, no detalhamento da alternativa selecionada, dentre outros.

193. A Nota Técnica aborda aspectos técnicos diretamente relacionados com aos estudos de alternativas, incluindo restrições hidráulicas e operativas no dimensionamento energético e na concepção das obras na fase dos estudos de alternativas e de motorização de forma a possibilitar escolhas de projetos mais adequadas e um cálculo energético mais aderente à realidade operativa da usina. Apresenta um tópico 3.4 – Estudos de Alternativas do Aproveitamento, no qual aponta riscos e propõe modificações na fase inicial dos estudos de alternativas de aproveitamento para dar maior robustez à escolha da melhor alternativa de eixo/arranjo (peça 38, p. 40).

194. Assim, vê-se que em parte e de forma indireta a recomendação do item 9.4.1 foi abordada mediante a Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT002/2018-r0, de 6/4/2018 (peça 38, p. 5), elaborada pela Empresa de Pesquisa Energética, voltada à revisão das Instruções para Estudos de Viabilidade de Aproveitamentos Hidrelétricos (Eletrobras/DNAEE, 1997 – edição de março de 1983). Considerando que tal normativo encontra-se em revisão, propõe-se a manutenção do monitoramento deste item em consonância com o item 9.2.1.

195. Com relação ao item 9.4.2, que recomenda ao MME que se abstenha, nos futuros leilões de concessão de outorga de empreendimentos hidrelétricos de grande porte, de emitir portarias específicas com prazos inferiores aos que constam da Portaria-MME 102/2016, cabe registrar que desde a deliberação do TCU até a presente data não foi realizado leilão de concessão de outorga de empreendimentos hidrelétricos de grande porte. Assim, não foi possível certificar o cumprimento da recomendação.

196. Em reunião realizada no TCU em fevereiro 2020, o MME apresentou o Balanço das Atividades de 2019 e o Planejamento 2020 no qual consta como prioridade a obtenção de Licença Prévia de quatro empreendimentos hidrelétricos no ano de 2021, a saber: UHE Tabajara (1º trimestre 2021), UHE Telêmaco Borba (1º trimestre 2021), UHE Castanheira (2º trimestre 2021) e, UHE Formoso (4º trimestre 2021). Assim, cabe propor que o monitoramento desse item seja mantido.

197. Diante do exposto, propõe-se que **o item 9.4 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário seja considerado em atendimento, ou seja, a determinação foi em parte cumprida mediante a edição da** Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT002/2018-r0. Contudo, considerando a necessidade de acompanhar o desenvolvimento das tarefas a serem empreendidas para a efetiva implantação das propostas apresentadas pela referida nota técnica e em outros documentos acostados aos autos, relativas ao item 9.2.1, no que se relaciona com o item 9.4.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, este item será classificado como “**em cumprimento e no prazo**” no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que o **monitoramento seja mantido**. De igual forma no que concerne ao item 9.4.2 em vista da possibilidade de realização de leilão de concessão de outorga de empreendimentos hidrelétricos no ano de 2021, cabe a classificação do item como “**em cumprimento e no prazo**” no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que o **monitoramento seja mantido**.

Item 9.5 – Determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que realize auditoria, a ser

coordenada pela SeinfraElétrica, com o apoio da SecexAmbiental e da Secex-MT, para análise dos procedimentos adotados pela Funai e pelo Ibama relativamente ao licenciamento socioambiental da AHE São Luiz do Tapajós

Situação apontada pelo relatório de auditoria

198. A equipe de auditoria considerou ser um momento importante para realizar tal auditoria tendo em vista a dificultosa fase que atravessa a viabilização das grandes usinas hidrelétricas no país, em especial da UHE São Luís dos Tapajós, que teve o processo de estruturação interrompido em virtude do seu arquivamento por não conformidades processuais do licenciamento, conforme anotado pelo Ibama. O processo de estruturação do AHE São Luiz do Tapajós (8.040 MW) foi abordado no item 3.3.1 do TC 029.192/2016-1 (peça 156, p. 30 – 37).

199. Concluiu-se que passados quase oito anos desde a concessão de registro para a elaboração do EVTE do empreendimento pela Aneel e mesmo após a entrega desse documento ao Ibama, não é certo que a UHE São Luiz do Tapajós seja viável sob o aspecto socioambiental, tendo sido proposto oitiva da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). O Ministro Relator discordou da Unidade Técnica por considerar que a oitiva, fundamentada no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, deve ser utilizada quando se vislumbra a possibilidade de vir a ser proferida decisão no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em favor das entidades ouvidas, hipótese inexistente no caso concreto.

200. O Ministro Augusto Sherman Cavalcante atuou como revisor e seu voto assentou que “existe grande urgência na adoção de medidas tendentes a criar mecanismos de avaliação de projetos e de tecnologias de geração de energia e de deliberação a respeito de sua utilização com poder e agilidade necessários a responder a essas necessidades”. Destaca que “opção pela não realização de uma hidrelétrica, digamos com fundamento em seus efeitos socioambientais negativos locais, pode redundar em impactos econômicos e financeiros bastante negativos a nível nacional e impactos ambientais a nível global”. Destaca que aumentar em 45% a capacidade de geração de energia elétrica no país nos próximos 10 anos, conforme Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE 2017-2026, “não é um projeto ou um mero desejo do governo, isso é uma necessidade diretamente relacionada à expectativa de crescimento” do Brasil.

201. Após vasta argumentação, propôs a instauração de processo de auditoria, pela SeinfraElétrica com o apoio da Secex-MT e da SecexAmbiental, sob coordenação da primeira, por meio do qual seriam analisados todos os procedimentos, desde os iniciais, adotados pela Funai e pelo Ibama, relativamente ao referido licenciamento. A proposta foi recebida pelo Plenário da Corte, tendo sido aberto o TC 027.601/2018-8. A auditoria foi concluída em 16/8/2019 e o processo encontra-se em análise do Relator.

202. Diante do exposto, **propõe-se considerar atendido o item 9.5 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário.**

Atendimento do item 9.11 do Acórdão 1.530/2019-TCU-Plenário (prolatado no âmbito do TC 008.692/2018-1)

9.11 - realizar, por economia processual, o monitoramento quanto à ausência de avaliação dos custos e benefícios dos reservatórios de empreendimentos hidrelétricos ante as outras maneiras de se compensar a intermitência de fontes renováveis no TC 035.078/2017-0, sendo-lhe juntado cópia deste Relatório, do Voto e da decisão a ser proferida na presente fiscalização.

203. Foi realizada auditoria com o objetivo de avaliar as políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira, e sobre os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e as diretrizes governamentais estabelecidas acerca da temática no âmbito do TC 008.692/2018-1, tendo sido prolatado o Acórdão 1.530/2019-TCU-Plenário, cujo item 9.11 foi remetido ao presente processo para monitoramento.

204. Nesse sentido, foi emitido o Ofício 0033/2020-TCU/SeinfraElétrica, de 21/2/2020 (peça 43) ao Ministério de Minas e Energia solicitando informar as ações em andamento (ou eventualmente

já adotadas), relativas ao apontamento do item 9.11 do Acórdão 1.530/2019-TCU-Plenário, que versa sobre a ausência de avaliação dos custos e benefícios dos reservatórios em empreendimentos hidrelétricos ante as outras maneiras de se compensar a intermitência de fontes renováveis.

205. A resposta à esta diligência foi encaminhada por meio do Ofício 75/2020, de 10/3/2020 (peça 47) mediante Nota Informativa nº 7/2020/DPE/SPE, emitida pelo Departamento de Planejamento Energético do Ministério. A referida Nota inicia lembrando que a priorização da construção de usinas hidrelétricas com reservatório já é um imperativo a ser seguido pelo Setor Elétrico tanto para regular vazão (com benefícios para a segurança hídrica, o controle de cheias e a navegação) quanto para contribuir com a modulação diária da geração para fins de atendimento à carga (conforme Manual de Inventário de Bacias Hidrográficas, p. 38).

206. Cita que, conforme Portaria 372, de 1/10/2009, a observância ao Manual é condição necessária para a aprovação dos Estudos de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas. Segundo a Portaria, em casos de alterações das características nas fases de viabilidade ou projeto básico de aproveitamentos hidrelétricos, que afetem a partição de quedas aprovada pela Aneel, o inventário deve ser revisto, em parte ou no todo.

207. Conclui, afirmando que a questão da intermitência já está sendo considerada nos estudos do planejamento, visto que o Plano Decenal de Expansão de Energia 2029 (p. 79 – 84) já contempla estudos específicos sobre o tema. Contudo, o MME considera que é necessário aprimoramento da metodologia e desenvolvimento de novas ferramentas para representar os impactos das fontes renováveis intermitentes.

Análise

208. De fato, o PDE 2029, em seu item 3.5, analisa a participação das diversas fontes em relação à capacidade instalada (gráfico 3.7, p.75), indicando que as fontes eólica e solar seguem como fontes responsáveis não só por manter o perfil sustentável do sistema elétrico brasileiro como contribuir para a perspectiva de custos de operação mais baixos no futuro. Indica, também, as usinas térmicas flexíveis como opção mais viável a atender os requisitos de capacidade de potência no primeiro momento. Aponta que com o critério de benefício energético, a Expansão de Referência sinaliza para a necessidade de aumento da interligação entre o Nordeste e Sudeste, visto que verifica-se grande diferença ao analisar o comportamento dos fluxos de energia e potência em razão da maior participação das fontes não controláveis na região Nordeste.

209. Ao analisar a flexibilidade horária, reconhece que, com o aumento da participação das fontes não controláveis, em maior grau na região Nordeste, as mudanças que afetam o balanço entre oferta e demanda de energia podem ser intensificadas, exigindo maior flexibilidade do sistema. Para estimar a geração horária das fontes eólicas e solar, foram realizadas simulações de medição de vento (Sistema de Acompanhamento de Medições Anemométricas (AMA) e solarimétricas (System Advisor Model – SAM). Ao considerar o requisito de rampa horária, o Plano avalia que pela demanda, os maiores requisitos sem as fontes não controláveis ocorrem nos meses entre dezembro e março, enquanto que com as fontes as situações mais críticas são entre junho e setembro, meses com grande produção de energia eólica (período seco).

210. O documento registra que os estudos ali mencionados são uma abordagem inicial sobre o tema, mas que foi possível identificar alguns padrões e pontos relevantes para o aprofundamento da discussão com a sociedade. Ademais, reconhece a necessidade de um trabalho de desenvolvimento de ferramentas, base de dados e metodologias, além de análise mais detalhada dos limites de intercâmbio com vistas a definição segura das margens de flexibilidade.

211. O estudo se apresenta superficial, não permitindo reconhecer capaz de responder aos questionamentos do Acórdão 1.530/2019-TCU-Plenário. Assim sendo, considerando que o documento aponta ser uma abordagem inicial que demanda um trabalho de desenvolvimento de ferramentas, base de dados e metodologias e análise mais detalhada dos limites de intercâmbio, e considerando que o Acórdão 1.530/2019-TCU-Plenário não determinou prazos para apresentação de estudos mais detalhados, propõe-se que o **item 9.11 do Acórdão 1.530/2019-TCU-Plenário seja considerado em**



“em cumprimento, e no prazo.

212. Contudo, considerando a necessidade de acompanhar o desenvolvimento das ações a serem empreendidas para a efetiva avaliação dos custos e benefícios dos reservatórios em empreendimentos hidrelétricos ante as outras maneiras de se compensar a intermitência de fontes renováveis, entende-se adequado **assinar prazo de 180 dias para que o MME apresente estudos sobre o tema.** Neste sentido, este item será classificado como **“em cumprimento e no prazo”** no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que o **monitoramento seja mantido.**

BENEFÍCIOS EFETIVOS DAS DELIBERAÇÕES

213. Considerando que o monitoramento deve prosseguir, com base no que dispõe os Padrões de Monitoramento do TCU (Segecex/Adplan – Agosto 2009), não se aplica, nesse momento, o registro dos benefícios efetivos das deliberações.

CONCLUSÃO

214. Trata-se de monitoramento das determinações e recomendações exaradas à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia no âmbito do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, provenientes de Auditoria Operacional realizada no processo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos, relativas às deficiências relacionadas ao tratamento das variáveis socioambientais e à análise da adequabilidade dos EVTEs, realizada pelo Poder Público.

215. O Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, objeto desse monitoramento, trouxe determinações e recomendações aqui tratadas na sequência mantendo a ordem que foram apresentadas na deliberação.

Item 9.1, – determinar à Casa Civil da Presidência da República, como órgão coordenador da atuação interinstitucional do governo.

216. Primeiramente, a Casa Civil mediante prorrogações de prazo autorizadas pelos Acórdão 557/2018-TCU-Plenário e Acórdão 1.490/2019-TCU-Plenário, cumpriu os prazos de entrega estipulados.

Item 9.1.1 – em articulação com o Ministério de Minas e Energia, no prazo de noventa dias, regularize a aprovação dos estudos de inventário e viabilidade da implantação de empreendimentos hidrelétricos, atualmente a cargo da Agência Nacional de Energia Elétrica sem a existência de respaldo legislativo que suporte tal delegação, em vista da expiração do prazo disposto no art. 2º do Decreto 4.932/2003.

217. Em relação ao item 9.1.1, a Casa Civil apresentou Nota Técnica 27/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, de 16/4/2018 encaminhando Plano de Ação referente ao subitem 9.1, visando a edição de Decreto regulamentando os processos de aprovação e de estudos de inventário e de estudos de viabilidade. Por meio do Ofício 986/2018/SE/CC-PR, de 26/6/2018, a Casa Civil encaminhou o Decreto 9.415, de 20 de junho de 2018, que alterou o Decreto 5.163, de 30/7/2004. Assim a Casa Civil efetivamente aprovou normativo regularizando a atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica, dando-lhe as competências estabelecidas no art. 28, parágrafo 3º da Lei 9.427, de 1996, bem como a definição do “aproveitamento ótimo” de que tratam os parágrafos 2º e 3º do art. 5º da Lei 9.074, de 1995.

218. Diante do exposto, propõe-se **considerar atendido o item 9.1.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário.**

Item 9.1.2.1 – em articulação com o Ministério de Minas e Energia e do Meio Ambiente, no prazo de cento e vinte dias, elabore Plano de Ação para tornar efetiva a integração entre os diferentes atores envolvidos no planejamento e coordenação dos principais empreendimentos hidrelétricos estudados no país, através da institucionalização de ferramenta voltada à realização de uma avaliação sistêmica, a exemplo da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), de forma a permitir que, na etapa decisória acerca da inclusão de determinado empreendimento no planejamento de médio/longo prazo do setor, sejam adotadas decisões estratégicas que englobem o planejamento da matriz energética, o uso da água nas bacias hidrográficas, a ocupação e uso do solo, os bens tangíveis e intangíveis a serem preservados ante o possível impacto causado pela

construção de grandes usinas hidrelétricas, bem como eventuais projetos de infraestrutura alternativos.

219. A Casa Civil, mediante a Nota Técnica 27/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, de 16/4/2018 encaminhando Plano de Ação referente ao subitem 9.1.2.1 prevendo um prazo de 19 meses para a finalização da proposta para a AAE, em discussão com o MME e o MMA. AS discussões tratam da edição de normas regulamentares e infra legais que possibilitam a normatização adequada a operacionalização de Lei, cujo Projeto de Lei 3.729/2004 – Substitutivo, foi apresentado na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara em 29/8/2017. Segundo a Casa Civil, o Projeto de Lei, em seu Capítulo III, incorpora visão de consenso dos órgãos governamentais e representa grande avanço na institucionalização da AAE.

220. Por meio do Ofício 1.285/2018/SE/CC-PR, de 24/8/2018, a Casa Civil encaminhou a Nota Técnica 69/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, pela qual informa sobre reuniões de trabalho realizadas com os Ministérios de Minas e Energia, Meio Ambiente e Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, visando aperfeiçoar o Plano de Ação. Assim, apresentou novo documento mais detalhado e com previsão de ampliação dos prazos para conclusão das ações planejadas, totalizando 36 meses. O Plano contempla a avaliação sistêmica com maior profundidade através de elaboração de um mapa de fluxo das etapas de avaliação sistêmica e um guia metodológico da avaliação de grandes empreendimentos. Em vista disso, considera-se razoável a ampliação do prazo de implantação do projeto para a institucionalização da Avaliação Ambiental Estratégica apresentado pela Casa Civil.

221. Em resposta à segunda diligência, a Casa Civil se manifestou, por meio do Ofício 128/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 6/3/2020 (peça 46), argumentando que a demanda do TCU foi concluída com a apresentação do Plano de Ação elaborado em 21/8/2018, e que, o fato de o TCU ter se mantido silente sobre a adequação ao proposto, fez com que o Poder Executivo aguardasse orientação para sua execução. Soma-se a isso, o fato de inexistir grandes empreendimentos hidrelétricos no horizonte decenal de estudos feitos pelo Ministério de Minas e Energia, tornando o Plano de Ação prescindível no momento.

222. Ressalta-se que o objetivo final da determinação é a realização de uma avaliação sistêmica nos estudos dos principais empreendimentos hidrelétricos do país de forma a subsidiar o processo decisório acerca da inclusão de determinado empreendimento no planejamento de médio/longo prazo do setor. A apresentação do Plano não é suficiente para evidenciar o cumprimento da determinação do item 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU – Plenário.

223. Ocorre que não se pode desconsiderar a complexidade técnica e política do tema, o que dificulta a tomada de decisão e a implementação das medidas. Pensar nas etapas do Plano de Ação é só o primeiro passo, é a definir um caminho seguro e factível. É imprescindível dar sequência à execução e ao monitoramento.

224. Os autos demonstram que houve mobilização por parte dos agentes envolvidos de forma a desenvolver e fortalecer as propostas do plano de ação. Em vista disso, entende-se aderente classificar o item como **“em cumprimento”**. Contudo, ante a falta de avanço na implementação do Plano de Ação, **propõe-se que o item 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário seja classificado como “em cumprimento com prazo expirado”**, tendo em vista que os prazos previstos no plano já se esvaíram.

225. Além disso, **propõe-se dar ciência** à Casa Civil que o efetivo cumprimento da deliberação do TCU se dará por meio da implementação das ações propostas pelos gestores para solucionar os problemas apontados e que a reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal poderá resultar na aplicação da multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992.

226. Por fim, diante dos fatos, **propõe-se determinar à Casa Civil que, no prazo de 120 dias**, apresente ao TCU evidências de início da fase de execução e monitoramento do Plano de Ação definido por meio da Nota Técnica 69/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, considerando, no que couber, eventuais ajustes no plano, para efetivo atendimento à determinação do item 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário.

Item 9.1.2.2 – em articulação com o Ministério de Minas e Energia e do Meio Ambiente, no prazo de trezentos e sessenta dias, encaminhe informações sobre o andamento da avaliação estratégica a ser realizada, com fundamento nas ações tomadas para a efetiva integração e coordenação dos diversos atores envolvidos, no que se refere aos AHEs Jatobá, São Luiz do Tapajós, São Simão Alto, Salto Augusto Baixo e Marabá.

227. Não houve manifestação da Casa Civil em relação a este item do Acórdão. Em resposta a uma segunda diligência, apresentou justificativa de que os aproveitamentos listados, “continuam fora do horizonte decenal, até o momento sem previsão de definição para a retomada da discussão e proposição para destaque no planejamento setorial”, conforme informação do MME (Ofício 47/2020/DPE/SPE-MME). Assim, afirma que pela falta de objeto a ser analisado, não houve atualizações de ações, providências e produtos visando o cumprimento do item 9.1.2.2.

228. De fato, os empreendimentos listados não estão contemplados no Plano Decenal de Expansão de Energia 2029. Assim, é razoável reconhecer a justificativa dada pela Casa Civil. Contudo, a falta de objeto não é definitiva, os aproveitamentos hidrelétricos listados existem, possuem estudos iniciados e não concluídos e podem voltar em horizonte próximo dada a importância energética para o país. Por outro lado, consoante a manifestação relativa ao item 9.1.2.1 e 9.1.2.3, não cabe classificar o grau de atendimento da deliberação, no período verificado, como “não cumprida”, nem tão pouco como “não mais aplicável”, visto que os estudos dos AHEs em questão se encontram em andamento configurando-se no grupo dos principais potenciais hidrelétricos em estudo do Brasil.

229. Em vista disso, considerando que a determinação do Acórdão previa trezentos e sessenta dias para a apresentação das informações e não houve pedido de prorrogação de prazo para o atendimento deste item, considerando que, conforme informações do MME (Ofício 47/2020/DPE/SPE-MME), os empreendimentos listados continuam fora do horizonte decenal, o que se coaduna com os apontamentos do PDE 2029 e, considerando também que as ações estabelecidas para atendimento ao item 9.1.2.1 impactam nos estudos dos AHEs Jatobá, São Luiz do Tapajós, São Simão Alto, Salto Augusto Baixo e Marabá, **propõe-se que a determinação do item 9.1.2.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário seja considerada “em cumprimento com prazo expirado”**, sendo exigível manter o monitoramento.

Item 9.1.2.3 – em articulação com o Ministério de Minas e Energia e do Meio Ambiente, no prazo de cento e vinte dias, adote ações efetivas com fins de levar ao Congresso Nacional proposta de regulamentação dos meios consultivos previstos no art. 231, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

230. De acordo com o Relatório de Auditoria, o art. 231, § 3º, da Carta Magna e a Convenção-OIT 169 ainda não foram regulamentados de forma a tornar clara como se dá a participação dos povos indígenas e outros povos tradicionais na agenda estratégica nacional, em especial quanto à estruturação de grandes projetos hidrelétricos.

231. Por meio da Nota Técnica 43/2018/AS/SASOC/SAG/CC-PR, de 16/4/2018, a Casa Civil citou Nota Técnica 1/2017/ASSOC/AESP/CC-PR relativa à regulamentação dos meios consultivos previstos no art. 231, § 3º da Constituição Federal 1988 e a criação, por meio da Portaria Interministerial 35 de 2010, de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República composta de 24 órgãos para tratar do tema. A Nota Técnica apresentou Plano de Ação para deliberar sobre o subitem 9.1.2.3 prevendo o encaminhamento de Projeto de Lei ao Congresso Nacional em 31/7/2018.

232. Vencido o prazo, a Casa Civil manifestou por meio do Ofício 1.285/2018/SE/CC-PR, de 24/8/2018, do Ofício nº 16/2019/SAG/CC/PR, de 24/5/2019 e do Ofício nº 442/2019/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 3/12/2019, acerca de demandas e entraves no andamento do processo.

233. Por fim, em 10/2/2020, por meio do Ofício 73/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República informou sobre a publicação no Diário Oficial da União da Mensagem Presidencial nº 33, submetendo ao Congresso



Nacional Projeto de Lei que "regulamenta o §1º do art. 176 e o §3º do art. 231 da Constituição".

234. Diante do exposto, **propõe-se considerar atendido o item 9.1.2.3 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário.**

Item 9.2, – determinar ao Ministério de Minas e Energia, que, no prazo de cento e vinte dias:

235. De igual forma, houve pedido de prorrogação de prazo por parte do MME, prorrogações que foram autorizadas pelos Acórdão 804/2018-TCU-Plenário e Acórdão 1.429/2018-TCU-Plenário, tendo, o MME, cumprido os prazos de entrega estipulados.

9.2.1. elabore nota técnica voltada à revisão do documento “Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade”, de 1997, de modo a estabelecer, detalhadamente, os requisitos necessários para fundamentar a alternativa ou solução definida nos aspectos técnicos e socioambientais, que resultem em um projeto completo e com a precisão e qualidade adequadas à complexidade do empreendimento, incorporando os avanços científicos e tecnológicos das últimas décadas e, por meio dessas inovações normativas, adote medidas visando à mitigação de alterações relevantes entre o estudo de viabilidade e o projeto básico.

236. O Relatório de Auditoria constatou que o documento técnico responsável por orientar a elaboração dos estudos de viabilidade – Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade – teve sua última versão atualizada em 1997, além de apresentar pouco detalhamento dos critérios e metodologias, necessitando de atualização técnica.

237. O MME, mediante o Ofício nº 215/2018/SE-MME, de 13/6/2018, encaminhou o Memorando nº 263/2018/SPE, da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético - SPE, juntamente com as Notas Técnicas EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0, nº 33/2018/DPE/SPE, e nº 37/2018/DPE/SPE, que prestam esclarecimentos referentes aos itens 9.2.1, 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão nº 2723/2017 - TCU – Plenário. Ademais, ressaltou o processo de revisão da Resolução nº 395/1998, da Aneel, em curso, cuja discussão ocorreu no âmbito da Audiência Pública nº 74/2017, já encerrada.

238. Em atendimento ao item 9.2.1, foi encaminhada a Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT002/2018-r0, de 6/4/2018 (peça 38, p. 5), elaborada pela Empresa de Pesquisa Energética, voltada à revisão das Instruções para Estudos de Viabilidade de Aproveitamentos Hidrelétricos. A Nota Técnica apontou as principais fragilidades das Instruções, em destaque para a escolha da alternativa do aproveitamento e às atualizações técnicas regulatórias e socioambientais e trouxe uma série de propostas de melhorias, com o objeto de elaboração de um normativo que permita ao órgão responsável pela fiscalização/aprovação do EVTE analisar de forma mais objetiva os estudos desenvolvidos.

239. Fez-se diligência ao MME com o objetivo de atualização das providências adotadas pelo órgão. Em resposta, o MME apresentou Nota Informativa 6/2020/DPE/SPE a qual ressalta o cumprimento das determinações do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário por meio das Notas Técnicas EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0 (item 9.2.1), 62/2018/DPE/SPE (item 9.2.2), 33/2018/DPE/SPE (item 9.2.3) e 37/2018/DPE/SPE (item 9.2.4) e informa que não foram realizadas ações voltadas à efetiva revisão das Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade.

240. Cabe registrar que, em recente publicação (www.aneel.gov.br – sala de imprensa), a Aneel afirma que aprovou em Reunião Pública da Diretoria Colegiada, “a unificação de diversas regras relacionadas às outorgas de empreendimentos de geração de energia elétrica”, em duas Resoluções Normativas, uma delas tratando exclusivamente das regras aplicáveis a usinas hídricas.

241. Assim, levando em conta as propostas de melhorias e os encaminhamentos da Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0, as informações da Nota Informativa 6/2020/DPE/SPE, a recente matéria publicada pela Agência Reguladora e, sendo fato que a Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0 por si só, medida já adotada, não altera o problema que originou a determinação monitorada, considera-se prudente o acompanhamento da implantação das diversas propostas da EPE. Nesse sentido, propõe-se o retorno dos autos à SeinfraElétrica para continuidade do monitoramento das determinações e recomendações ainda não implementadas, bem como para a análise da unificação

dos normativos relativos a usinas hídricas que será publicada pela Aneel e poderá ensejar o cumprimento efetivo da determinação do TCU.

242. Com base no exposto, **o item 9.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário poderia ser considerado atendido, ou seja, a determinação foi cumprida mediante a edição da Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT002/2018-r0, de 6/4/2018 (peça 38, p. 5).** Contudo, considera-se salutar o acompanhamento da implantação das diversas propostas da EPE, do MME e da Aneel, de forma que considerando a necessidade de acompanhar o desenvolvimento das tarefas a serem empreendidas para a efetiva **revisão do documento “Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade”, de 1997**, este item será classificado como **“em cumprimento e no prazo”** no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que o **monitoramento seja mantido**.

9.2.2. elabore, em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Empresa de Pesquisa Energética, nota técnica voltada ao estabelecimento de procedimento contínuo e estruturado de acompanhamento do desenvolvimento dos estudos de viabilidade e inventário, definindo, detalhadamente, as atividades a serem realizadas, seus prazos e responsáveis, as informações a serem prestadas pelos interessados, as análises a serem realizadas a partir dos dados periodicamente encaminhados, entre outros aspectos relevantes.

243. O Relatório de Auditoria constatou que às avaliações dos estudos desempenhadas pelo Poder Público (Aneel - aprovação dos estudos de inventário e viabilidade, e EPE - habilitação técnica dos projetos e autorização para levar a leilão), se restringem a verificar o que foi desenvolvido pelo interessado, não são avaliadas se a solução de engenharia proposta é a melhor opção para o caso concreto; nem são simuladas soluções alternativas. Ademais, em alguns casos, não são incorporados os termos definidos pelos órgãos licenciadores.

244. Em resposta ao item 9.2.2 do Acórdão, o MME encaminhou, em 13/7/2018, Ofício nº 253/2018/SE-MME, acompanhado da Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE e Anexo, de 13/7/2018 e a Nota Técnica 311/2018/SCG/Aneel, de 28/6/2018.

245. A Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE aponta os normativos específicos existentes: Resolução Normativa nº 672, de 4/8/2015 para a realização de estudos de inventário hidrelétrico de bacias hidrográficas e Resolução nº 395, de 4/12/1998, para os estudos de viabilidade (EVTE), esta última encontrava-se à época com proposta de revisão. A Nota Técnica aponta deficiências na Resolução Normativa nº 672 a exemplo da ausência de análises intermediárias e entrega de relatórios parciais. Aponta, também, deficiências na proposta de revisão da Resolução nº 395, dentre elas, deficiência na análise dos dados intermediários, falta de requisitos para aprovação dos estudos, necessidade de participação de uma segunda instância de análise mediante acompanhamento a ser exercido pela EPE, definição de Pontos de Controle e emissão de Pareceres Técnicos, sistema de registro virtual.

246. No tocante a linha de corte para adoção do acompanhamento especial da EPE nos estudos de inventário (500 MW) e nos estudos de viabilidade (300 MW), as justificativas apresentadas não contemplam análise substanciada dos números adotados. Estas linhas de corte podem deixar fora da análise da EPE a grande maioria dos aproveitamentos não explorados que não interferem com áreas legalmente protegidas. Conforme Documento de Apoio ao PNE 2050 (www.epe.gov.br) registra que potencial hidrelétrico inventariado e não explorado brasileiro sem interferência com áreas legalmente protegidas somando 12 GW de capacidade e 98 aproveitamentos, sendo cerca de 90% de médio porte, (até 150 MW).

247. Em vista disso, **propõe-se determinar ao MME que, no prazo de 90 dias**, apresente ao TCU estudos capazes de comprovar que os limites de potencial e potência indicados no item 3.16 da Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE se apresentam compatíveis à realidade do aproveitamento hidrelétrico brasileiro remanescente ou realize os ajustes necessários a essa compatibilização, para efetivo atendimento à determinação do item 9.2.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU – Plenário.

248. Por fim, levando em conta as propostas de melhorias e os encaminhamentos da Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE, da Nota Técnica 311/2018/SCG/Aneel, da Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0, as afirmações da Nota Informativa 6/2020/DPE/SPE e, sendo fato que a nota técnica

por si só (medida já adotada) não altera o problema que originou a determinação monitorada, além de que está em curso a revisão da Resolução-Aneel 395/1998, considera-se prudente a continuidade do monitoramento para verificação da efetiva implantação das diversas propostas do MME, da EPE e da Aneel.

249. Em vista disso, sob o aspecto formal, **o item 9.2.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário foi atendido, ou seja, a determinação foi cumprida mediante a edição das Notas Técnicas 62/2018/DPE/SPE (peça 23, p. 5, 311/2018/SCG/Aneel (peça 23, p. 19) e, EPE-DEE-DEA-NT-002/2018-r0 (peça 38, p. 5).** Contudo, considerando a necessidade de acompanhar o desenvolvimento das tarefas a serem empreendidas para a **efetiva implantação** das recomendações e propostas apresentadas pelas referidas notas técnicas voltadas ao atendimento ao item 9.2.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, em especial no que concerne à **revisão do documento “Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade”, de 1997** este item será classificado como “**em cumprimento e no prazo**” no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, **sendo necessário que o monitoramento seja mantido.**

9.2.3. elabore, em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Empresa de Pesquisa Energética, nota técnica voltada ao estabelecimento, em normativo, do acesso irrestrito do Poder Concedente aos dados e estudos em andamento e da obrigatoriedade de que os desenvolvedores dos estudos de inventário e de viabilidade forneçam, tempestivamente, as informações porventura solicitadas pelos órgãos e entidades competentes, estabelecendo sanções por eventuais descumprimentos de prazo ou obstruções ao acompanhamento estatal, como a não disponibilização de informações relevantes aos projetos.

250. O Relatório de Auditoria apontou a necessidade de definição de procedimentos formais de monitoramento, bem como a imposição, ao desenvolvedor, da obrigatoriedade de fornecer tempestivamente as informações porventura solicitadas e o acesso irrestrito do Poder Concedente aos dados e estudos em desenvolvimento.

251. Em atendimento ao item 9.2.3, foi encaminhada a Nota Técnica nº 33/2018/DPE/SPE, de 13/6/2018, elaborada pelo Ministério de Minas e Energia. A Nota Técnica apresenta que os normativos relativos aos estudos de inventário e EVTE já contemplam acesso ao integral teor dos estudos, contudo, considera necessário avançar no sentido de implementar acesso direto das informações. Neste sentido, Nota Técnica nº 33/2018/DPE/SPE propõe que os normativos da Aneel incluam dispositivos que determinem a disponibilização das informações já levantadas, devidamente catalogadas, em ambiente virtual mantido pelo desenvolvedor, para consulta, a qualquer tempo, pela própria Agência, pela EPE e pelo Poder Concedente.

252. Vislumbra-se que a manutenção desse ambiente pelo desenvolvedor gera risco de gestão e rastreabilidade das informações. Contudo, entende-se a preocupação apontada como algo que pode ser resolvido pelo gestor das informações, dado que a solução já foi apontada na própria nota técnica, qual seja, o estabelecimento de requisitos mínimos e mecanismos de controle de versões. Ou seja, cabe ao Poder Concedente, seja ele na figura do MME, Aneel ou EPE, adotar as medidas cabíveis para minimizar tais riscos.

253. Assim, sob o aspecto formal, **o item 9.2.3 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário pode ser considerado atendido, ou seja, a determinação foi cumprida mediante a edição da Nota Técnica 33/2018/DPE/SPE (peça 38, p. 55).** Contudo, considerando a necessidade de acompanhar o desenvolvimento das tarefas a serem empreendidas para a efetiva implantação das propostas apresentadas pela referida nota técnica voltadas ao atendimento ao item 9.2.3 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, este item será classificado como “**em cumprimento e no prazo**” no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que o **monitoramento seja mantido.**

9.2.4. elabore nota técnica voltada a avaliar a incorporação das seguintes propostas: (a) adoção de regras definidas na Resolução CPPI 1/2016 nos leilões de concessão dos empreendimentos hidrelétricos estruturantes; (b) inclusão, nos processos relativos a estudos de viabilidade em curso de informação acerca da disponibilização para consulta dos respectivos



estudos; (c) estabelecimento de regras voltadas à obrigatoriedade de elaboração de relatório consolidado; d) elaboração de ambiente virtual perene e, e) regularização de realização de encontros técnicos.

254. O Relatório de Auditoria identificou oportunidades de melhorias ao processo de estruturação de empreendimentos hidrelétricos voltada minimizar a assimetria de informações entre os desenvolvedores dos estudos técnicos e os demais agentes, em especial o próprio Poder Concedente.

255. Em atendimento ao item 9.2.4, foi encaminhada a Nota Técnica nº 37/2018/DPE/SPE, de 13/6/2018, elaborada pelo Ministério de Minas e Energia, que trata especialmente da efetiva aplicação do princípio constitucional da publicidade aos estudos de inventário e de viabilidade de grandes empreendimentos hidrelétricos, bem como de seus procedimentos licitatórios. A Nota Técnica nº 37/2018/DPE/SPE aponta que grande parte da avaliação do TCU recai sobre a Resolução-Aneel 395/1998, em fase de revisão. A nota técnica propõe que a Aneel disponibilize, em sua página na internet, um manual contendo as instruções para a apresentação de relatórios, incluindo modelos padronizados, inclua nos normativos a obrigatoriedade de o desenvolvedor disponibilizar, de forma estruturada e em ambiente virtual, todas as informações já levantadas, de realização de encontros técnicos no âmbito do processo licitatório, dentre outros.

256. Com relação ao ambiente virtual mantido pelo empreendedor, repisa-se os apontamentos do item 9.2.3. Com relação aos demais temas, considerando as propostas de reformulação dos normativos, considera-se prudente o acompanhamento da implantação das propostas do MME. Assim, propõe-se que **o item 9.2.4 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário seja considerado atendido, ou seja a determinação foi cumprida mediante a edição da Nota Técnica 37/2018/DPE/SPE (peça 38, p. 59).** Contudo, considerando a necessidade de acompanhar o desenvolvimento das tarefas a serem empreendidas para a efetiva implantação das propostas apresentadas pela referida nota técnica voltadas ao atendimento ao item 9.2.4 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, este item será classificado como **“em cumprimento e no prazo”** no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que **o monitoramento seja mantido.**

Item 9.3 – Recomendações à Casa Civil da Presidência da República

9.3.3 recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com o Ministério de Minas e Energia, avalie a conveniência e a oportunidade de promover um amplo debate acerca : a) do modelo de estruturação de grandes empreendimentos; b) da execução dos estudos pelo estado ou um de seus entes diretamente ou por contratação de terceiros impedidos de participar do processo licitatório da concessão; c) de serem ressarcidos ao estado ou ente que o executou, ou custado por meio de um fundo; d) mantendo o atual modelo, de contratar consultoria independente.

257. A Casa Civil manifestou acerca das recomendações do item 9.3 por meio da Nota Técnica 27/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, de 16/4/2018, pela qual considera que o Projeto de Lei 3.729/2004 – Substitutivo, apresentado na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara em 29/8/2017 em seu Capítulo III já incorpora visão de consenso dos órgãos governamentais e que está coordenando uma discussão com o MME e o MMA para a edição de normas regulamentares e infra legais que possibilitam a normatização adequada a operacionalização da Lei.

258. Vislumbra-se que os vários documentos encaminhados são capazes de demonstrar uma interação entre os órgãos envolvidos, e o propósito de avançar na formulação de um novo marco regulatório. Ressaltar a recente aprovação, pela Comissão de Infraestrutura do Senado Federal (dia 3/3/2020) do substitutivo do Projeto de Lei (PLS) 232/2016 – Novo Marco Regulatório do Setor Elétrico. A aprovação demonstra avanços no processo de mudança da regulação do setor, sendo momento oportuno para implantação das diversas melhorias apresentadas tanto pelo Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, quanto pela Casa Civil, pelo MME, Aneel e EPE em diversos documentos apensados aos presentes autos.

259. Assim, propõe-se que **o item 9.3 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário seja considerado em atendimento, ou seja a determinação foi em parte cumprida mediante a edição**



da Nota Técnica 27/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR (peça 13, p. 6). Contudo, considerando a necessidade de acompanhar o desenvolvimento das tarefas a serem empreendidas para a efetiva implantação das propostas apresentadas pela referida nota técnica e em outros documentos acostados aos autos, relativas ao item 9.3 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, este item será classificado como “**em cumprimento e no prazo**” no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que o **monitoramento seja mantido**.

Item 9.4 – Recomendações ao Ministério de Minas e Energia

9.4.1. aprimore o processo de análise dos estudos de inventário e viabilidade, de modo a incluir avaliações completas e independentes de alternativas eventualmente não contempladas, e

9.4.2. se abstenha, nos futuros leilões de concessão de outorga de empreendimentos hidrelétricos de grande porte, de emitir portarias específicas com prazos inferiores aos que constam da Portaria-MME 102/2016.

260. O MME não emitiu qualquer pronunciamento específico a respeito desse item em resposta ao Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário. Contudo, quanto à recomendação de aprimoramento do processo de análise dos estudos de inventário e viabilidade, de modo a incluir avaliações completas e independentes de alternativas eventualmente não contempladas, deve-se considerar que existe correlação entre o item em questão e o item 9.2.1. Assim, vê-se que em parte e de forma indireta a recomendação do item 9.4.1 foi abordada mediante a Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT002/2018-r0, de 6/4/2018 (peça 38, p. 5), elaborada pela Empresa de Pesquisa Energética, voltada à revisão das Instruções para Estudos de Viabilidade de Aproveitamentos Hidrelétricos.

261. Com relação ao item 9.4.2, que recomenda ao MME que se abstenha, nos futuros leilões de concessão de outorga de empreendimentos hidrelétricos de grande porte, de emitir portarias específicas com prazos inferiores aos que constam da Portaria-MME 102/2016, tem-se que desde a deliberação do TCU até a presente data não foi realizado leilão de concessão de outorga de empreendimentos hidrelétricos de grande porte. Assim sendo, propõe-se que **o item 9.4 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário seja considerado em atendimento, ou seja, a determinação foi em parte cumprida mediante a edição da** Nota Técnica EPE-DEE-DEA-NT002/2018-r0.

262. Contudo, considerando a necessidade de acompanhar o desenvolvimento das tarefas a serem empreendidas para a efetiva implantação das propostas apresentadas pela referida nota técnica e em outros documentos acostados aos autos, relativas ao item 9.2.1 no que se relaciona com o item 9.4 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, este item será classificado como “**em cumprimento e no prazo**” no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que o **monitoramento seja mantido**. De igual forma no que concerne ao item 9.4.2 em vista da possibilidade de realização de leilão de concessão de outorga de empreendimentos hidrelétricos no ano de 2021, cabe a classificação do item como “**em cumprimento e no prazo**” no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que o **monitoramento seja mantido**.

Item 9.5 – Determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que realize auditoria, a ser coordenada pela SeinfraElétrica, com o apoio da SecexAmbiental e da Secex-MT, para análise dos procedimentos adotados pela Funai e pelo Ibama relativamente ao licenciamento socioambiental da AHE São Luiz do Tapajós.

263. O processo de estruturação do AHE São Luiz do Tapajós (8.040 MW) foi abordado no item 3.3.1 do TC 029.192/2016-1, no qual cita que o processo de estruturação do empreendimento foi interrompido em virtude do seu arquivamento por não conformidades processuais do licenciamento, conforme anotado pelo Ibama. O Plenário do TCU determinou a instauração de processo de auditoria, tendo sido aberto o TC 027.601/2018-8. A auditoria foi concluída em 16/8/2019 e o processo encontra-se em análise do Relator. Assim, **propõe-se considerar atendido o item 9.5 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário**.

Atendimento do item 9.11 do Acórdão 1.530/2019-TCU-Plenário (prolatado no âmbito do TC 008.692/2018-1)

9.11 - realizar, por economia processual, o monitoramento quanto à ausência de avaliação

dos custos e benefícios dos reservatórios de empreendimentos hidrelétricos ante as outras maneiras de se compensar a intermitência de fontes renováveis no TC 035.078/2017-0, sendo-lhe juntado cópia deste Relatório, do Voto e da decisão a ser proferida na presente fiscalização.

264. No âmbito do TC 008.692/2018-1, foi prolatado o Acórdão 1.530/2019-TCU-Plenário, cujo item 9.11, que versa sobre a ausência de avaliação dos custos e benefícios dos reservatórios em empreendimentos hidrelétricos ante as outras maneiras de se compensar a intermitência de fontes renováveis, foi remetido ao presente processo para monitoramento. Por meio do Ofício 0033/2020-TCU/SeinfraElétrica, de 21/2/2020 solicitou-se ao Ministério de Minas e Energia informações sobre as ações em andamento (ou eventualmente já adotadas), relativas ao apontamento do item 9.11.

265. A resposta à esta diligência, a Nota Informativa nº 7/2020/DPE/SPE, emitida pelo Departamento de Planejamento Energético do Ministério relembra que a priorização da construção de usinas hidrelétricas com reservatório já é um imperativo a ser seguido pelo Setor Elétrico conforme Manual de Inventário de Bacias Hidrográficas (p. 38). Cita que, conforme Portaria 372, de 1/10/2009, a observância ao Manual é condição necessária para a aprovação dos Estudos de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas. Conclui, afirmando que a questão da intermitência já está sendo considerada nos estudos do planejamento, conforme Plano Decenal de Expansão de Energia 2029 (p. 79 – 84) que já contempla estudos específicos sobre o tema. Contudo, o MME considera que é necessário aprimoramento da metodologia e desenvolvimento de novas ferramentas para representar os impactos das fontes renováveis intermitentes.

266. De fato, o PDE 2029, em seu item 3.5, analisa a participação das diversas fontes em relação à capacidade instalada (gráfico 3.7, p.75), indicando que as fontes eólica e solar seguem como fontes são responsáveis não só por manter o perfil sustentável do sistema elétrico brasileiro como contribuir para a perspectiva de custos de operação mais baixos no futuro. Mediante análises de flexibilidade, balanço entre oferta e demanda, rampa horária, o documento registra que os estudos são uma abordagem inicial sobre o tema, e reconhece a necessidade de um trabalho de desenvolvimento de ferramentas, base de dados e metodologias, além de análise mais detalhada dos limites de intercâmbio com vistas a definição segura das margens de flexibilidade.

267. O estudo se apresenta superficial, não permitindo reconhecer capaz de responder aos questionamentos do Acórdão 1.530/2019-TCU-Plenário. Assim sendo, considerando que o documento aponta ser uma abordagem inicial que demanda um trabalho de desenvolvimento de ferramentas, base de dados e metodologias e análise mais detalhada dos limites de intercâmbio, e considerando que o Acórdão 1.530/2019-TCU-Plenário não determinou prazos para apresentação de estudos mais detalhados, propõe-se que o **item 9.11 do Acórdão 1.530/2019-TCU-Plenário seja considerado em “em cumprimento, e no prazo.”**

268. Contudo, considerando a necessidade de acompanhar o desenvolvimento das ações a serem empreendidas para a efetiva a avaliação dos custos e benefícios dos reservatórios em empreendimentos hidrelétricos ante as outras maneiras de se compensar a intermitência de fontes renováveis, entende-se adequado **assinar prazo de 180 dias para que o MME apresente estudos sobre o tema.** Neste sentido, este item será classificado como **“em cumprimento e no prazo”** no quadro resumo apresentado na conclusão desta instrução, sendo necessário que o **monitoramento seja mantido.**

269. Assim, considerando-se as propostas aqui elencadas, apresenta-se quadro resumo no **Apêndice I – tabela I e Tabela II** com a deliberação, a peça de resposta e o respectivo grau de atendimento.

270. Por fim, considerando que se encontra em curso a revisão de normativos importantes, entende-se adequada a realização de novo monitoramento no primeiro semestre de 2021 por esta unidade técnica, para reavaliar o cumprimento das deliberações.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

271. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

271.1 considerar **cumpridas** as seguintes determinações: itens 9.1.1, 9.1.2.3 e 9.5 do Acórdão



2.723/2017-TCU-Plenário;

271.2 considerar **em cumprimento e no prazo** as determinações contida no item 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4.1, 9.2.4.2, 9.2.4.3, 9.2.4.4 e 9.2.4.5 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

271.3 considerar **em cumprimento e com prazo expirado** as determinações contidas nos itens 9.1.2.1 e 9.1.2.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

271.4 considerar em **cumprimento e no prazo** as recomendações 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

271.5 determinar à Casa Civil que, **no prazo de 120 dias**, apresente ao TCU evidências de início da fase de execução e monitoramento do Plano de Ação definido por meio da Nota Técnica 69/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, considerando, no que couber, eventuais ajustes no plano, para efetivo atendimento à determinação do item 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

271.6 determinar ao MME que, **no prazo de 90 dias**, apresente ao TCU estudos visando comprovar que os limites de potencial e potência indicados no item 3.16 da Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE se apresentam compatíveis à realidade do aproveitamento hidrelétrico brasileiro remanescente ou realize os ajustes necessários a essa compatibilização, para efetivo atendimento à determinação do item 9.2.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

271.7 determinar ao MME que, no prazo de 180 dias, apresente estudos sobre a avaliação dos custos e benefícios dos reservatórios em empreendimentos hidrelétricos ante as outras maneiras de se compensar a intermitência de fontes renováveis (9.11 do Acórdão 1.530/2019-TCU-Plenário);

271.8 dar ciência à Casa Civil da Presidência da República que o efetivo cumprimento do item 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário se dará por meio da implementação das ações propostas no Plano de Ação encaminhado pelos gestores para solucionar os problemas apontados e que a reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal poderá resultar na aplicação da multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992;

271.9 encaminhar cópia da deliberação à Casa Civil, MME, Ministério da Economia, Ministério do Meio Ambiente, EPE, Aneel, Ibama e Funai;

271.10. retornar os autos à SeinfraElétrica para continuidade do monitoramento das determinações e recomendações ainda não implementadas, bem como para a análise da unificação dos normativos da Aneel relativos a usinas hídricas.”

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos por força do art. 152 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU).

2. Trata-se de monitoramento das determinações exaradas à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia no âmbito do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.

3. Tais determinações derivam de auditoria operacional que abrangeu o processo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos no concernente às deficiências relacionadas ao tratamento das variáveis socioambientais e à análise da adequabilidade dos estudos de viabilidade técnica e econômica (EVTEs) realizada pelo Poder Público.



4. A fiscalização em apreço, realizada no Ministério de Minas e Energia (MME), na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), na Empresa de Pesquisa Energética (EPE), nas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) e outros órgãos, tinha como objetivo identificar e avaliar: a) os principais riscos associados à governança do processo pelos órgãos estruturadores no âmbito do Poder Concedente; b) a ausência/suficiência, qualidade e adequabilidade dos estudos técnicos e econômicos que dão suporte à licitação das usinas; c) a possibilidade de comprometimento da licitação pela assimetria de informações (TC 029.192/2016-1).

5. Por meio do Acórdão 2.723/2017 o Plenário do TCU decidiu:

“9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República, como órgão coordenador da atuação interinstitucional do governo, que:

9.1.1. em articulação com o Ministério de Minas e Energia, no prazo de noventa dias, regularize a aprovação dos estudos de inventário e viabilidade da implantação de empreendimentos hidrelétricos, atualmente a cargo da Agência Nacional de Energia Elétrica sem a existência de respaldo legislativo que suporte tal delegação, em vista da expiração do prazo disposto no art. 2º do Decreto 4.932/2003;

9.1.2. em articulação com os Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente:

9.1.2.1. no prazo de cento e vinte dias, elabore Plano de Ação para tornar efetiva a integração entre os diferentes atores envolvidos no planejamento e coordenação dos principais empreendimentos hidrelétricos estudados no país, através da institucionalização de ferramenta voltada à realização de uma avaliação sistêmica, a exemplo da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), de forma a permitir que, na etapa decisória acerca da inclusão de determinado empreendimento no planejamento de médio/longo prazo do setor, sejam adotadas decisões estratégicas que englobem o planejamento da matriz energética, o uso da água nas bacias hidrográficas, a ocupação e uso do solo, os bens tangíveis e intangíveis a serem preservados ante o possível impacto causado pela construção de grandes usinas hidrelétricas, bem como eventuais projetos de infraestrutura alternativos;

9.1.2.2. no prazo de trezentos e sessenta dias, encaminhe informações sobre o andamento da avaliação estratégica a ser realizada, com fundamento nas ações tomadas para a efetiva integração e coordenação dos diversos atores envolvidos, no que se refere aos AHEs Jatobá, São Luiz do Tapajós, São Simão Alto, Salto Augusto Baixo e Marabá;

9.1.2.3. no prazo de cento e vinte dias, adote ações efetivas com fins de levar ao Congresso Nacional proposta de regulamentação dos meios consultivos previstos no art. 231, § 3º, da Constituição Federal de 1988;

9.2. determinar ao Ministério de Minas e Energia que, no prazo de cento e vinte dias:

9.2.1. elabore nota técnica voltada à revisão do documento “Instruções para elaboração de Estudos de Viabilidade”, de 1997, de modo a estabelecer, detalhadamente, os requisitos necessários para fundamentar a alternativa ou solução definida nos aspectos técnicos e socioambientais, que resultem em um projeto completo e com a precisão e qualidade adequadas à complexidade do empreendimento, incorporando os avanços científicos e tecnológicos das últimas décadas e, por meio dessas inovações normativas, adote medidas visando à mitigação de alterações relevantes entre o estudo de viabilidade e o projeto básico;

9.2.2. elabore, em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Empresa de Pesquisa Energética, nota técnica voltada ao estabelecimento de procedimento contínuo e estruturado de acompanhamento do desenvolvimento dos estudos de viabilidade e inventário, definindo, detalhadamente, as atividades a serem realizadas, seus prazos e responsáveis, as informações a serem prestadas pelos interessados, as análises a serem realizadas a partir dos dados periodicamente encaminhados, entre outros aspectos relevantes;

9.2.3. elabore, em articulação com a Agência Nacional de Energia Elétrica e com a Empresa de Pesquisa Energética, nota técnica voltada ao estabelecimento, em normativo, do acesso irrestrito do Poder Concedente



aos dados e estudos em andamento e da obrigatoriedade de que os desenvolvedores dos estudos de inventário e de viabilidade forneçam, tempestivamente, as informações porventura solicitadas pelos órgãos e entidades competentes, estabelecendo sanções por eventuais descumprimentos de prazo ou obstruções ao acompanhamento estatal, como a não disponibilização de informações relevantes aos projetos;

9.2.4. elabore nota técnica voltada a avaliar a incorporação das seguintes propostas:

9.2.4.1. adoção das regras definidas na Resolução CPPI 1/2016 nos leilões de concessão dos empreendimentos hidrelétricos estruturantes previstos no PDE 2015-2024, em consonância com os princípios da publicidade e eficiência;

9.2.4.2. inclusão, nos processos relativos a estudos de viabilidade em curso sob a égide da Resolução-Aneel 395/1998, de informação acerca da disponibilização para consulta dos respectivos estudos, em seus despachos de aceite, garantindo ampla publicidade à informação;

9.2.4.3. estabelecimento de regras voltadas à obrigatoriedade de elaboração, por parte do responsável pelo desenvolvimento dos estudos técnicos, de relatório técnico consolidado, visando à estruturação das informações produzidas e ampliação de sua publicidade;

9.2.4.4. elaboração de ambiente virtual perene adequado à obtenção de informações técnicas acerca dos empreendimentos hidrelétricos em estudo (a exemplo dos hotspots elaborados para as AHEs Belo Monte, Jirau e Santo Antônio), ampliando a publicidade acerca das informações disponíveis; e

9.2.4.5. regulamentação da realização de encontros técnicos no âmbito de leilões de concessões de empreendimentos hidrelétricos, atentando-se para a adequação dos prazos ao nível de complexidade dos aproveitamentos, visando ampliar a publicidade acerca das informações técnicas disponíveis;

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com o Ministério de Minas e Energia, avalie a conveniência e a oportunidade de promover um amplo debate acerca:

9.3.1. do modelo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos, com especial destaque para a modelagem atualmente vigente de transferência, do Poder Concedente a terceiros, da responsabilidade pela estruturação dos estudos técnicos que definem os principais parâmetros dos potenciais identificados, em face dos riscos inerentes à assimetria de informações em prol do desenvolvedor e à possibilidade de apresentação, pelos autores, de estudos que tragam soluções subótimas, de forma a maximizar suas possibilidades de ganho no certame da futura concessão;

9.3.2. da possibilidade de os estudos destinados à estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos serem executados pelo estado ou um de seus entes, de forma direta ou mediante a contratação de terceiros especializados, que seriam contratualmente impedidos de participar, direta ou indiretamente, do processo licitatório que viesse a ser deflagrado para a respectiva concessão;

9.3.3. de, na hipótese anterior e em face do déficit fiscal, os estudos serem ressarcidos diretamente ao estado ou ao ente que os executou, ou, alternativamente, serem custeados por intermédio de um fundo, a exemplo da solução concebida quando da criação do Fundo de Apoio à Estruturação de Parceiras (FAEP), referido na Lei 13.334/2016;

9.3.4. da adequação de, a persistir o atual modelo de estruturação dos estudos técnicos, ser normativamente exigida a contratação de consultoria ou auditoria independente, para realizar a avaliação dos estudos submetidos a aceite;

9.4. recomendar ao Ministério de Minas e Energia que:



9.4.1. aprimore o processo de análise dos estudos de inventário e viabilidade, de modo a incluir avaliações completas e independentes de alternativas eventualmente não contempladas nos documentos apresentados para aprovação, com base nos dados coletados ao longo dos anos de estudo, entre outras fontes de informação, incluindo a análise da adequação da solução de engenharia proposta para o caso concreto, em comparação com outras possíveis, e das condicionantes socioambientais definidas na licença prévia e na declaração de reserva de disponibilidade hídrica (DRDH) pelos respectivos órgãos competentes; e

9.4.2. se abstenha, nos futuros leilões de concessão de outorga de empreendimentos hidrelétricos de grande porte, de emitir portarias específicas com prazos inferiores aos que constam da Portaria-MME 102/2016;

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que realize auditoria, a ser coordenada pela SeinfraElétrica, com o apoio da SecexAmbiental e da Secex-MT, para análise dos procedimentos adotados pela Funai e pelo Ibama relativamente ao licenciamento socioambiental da AHE São Luiz do Tapajós, em que sejam abordadas, entre outras, as seguintes questões:

- 9.5.1. planejamento elaborado pela Funai e Ibama;
- 9.5.2. procedimentos adotados pelas referidas entidades;
- 9.5.3. comparação desses procedimentos com o que se poderia chamar de procedimento padrão e com outros procedimentos reais similares realizados pelas entidades;
- 9.5.4. entidades e pessoas responsáveis pela execução dos procedimentos (técnicos da Funai e Ibama, empresas contratadas pela Funai e Ibama, ONG's contratadas/conveniadas/intervenientes, etc.);
- 9.5.5. regularidade do eventual exercício de competências legais da Funai e do Ibama por terceiros contratados/conveniados;
- 9.5.6. resultados e conclusões dos referidos procedimentos;
- 9.5.7. levantamento da situação atual dos estudos relacionados à proteção ambiental e às áreas indígenas na área de influência da AHE São Luiz do Tapajós;
- 9.5.8. avaliação dos fundamentos utilizados pela Funai para indicar a existência de terra indígena e declarar a inviabilidade do projeto São Luiz do Tapajós em razão da TI Sawré Muybu;
- 9.5.9. compatibilidade desses procedimentos e resultados com as normas constitucionais, legais e regulamentares que incidem sobre a matéria; e
- 9.5.10. compatibilidade desses procedimentos e resultados com as necessidades de segurança energética do País;
- 9.5.11. análise das falhas eventualmente identificadas, aí incluídas aquelas já apontadas no trabalho de auditoria sob apreciação;
- 9.5.12. formulação de propostas de possíveis soluções procedimentais e normativas para os problemas e dificuldades identificados;"

6. Os itens. 9.1.1, 9.1.2.3 e 9.5 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário foram cumpridos. As demais determinações e recomendações estão em processo de atendimento dentro dos prazos estabelecidos na mencionada decisão, exceto as determinações contidas nos itens 9.1.2.1 e 9.1.2.2 que vem sendo atendidas, embora o prazo estipulado por este Tribunal tenha expirado.

7. Em vista de as determinações e as recomendações exaradas no Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário endereçadas à Casa Civil da Presidência da República e ao MME estarem, em parte, em fase de cumprimento, acolho as análises e conclusões da SeinfraElétrica, com os ajustes que entendo pertinentes, adotando-as como minhas razões de decidir.

8. Destaco, por relevante, a necessidade, apontada pela SeinfraElétrica, de realização de monitoramento complementar, no segundo semestre de 2021, em razão dos novos prazos assinados para que sejam efetivamente atingidos os objetivos da decisão do TCU ora em tela.

9. Por ora, verifico que, no âmbito deste Tribunal, o item 9.5 da decisão sob monitoramento foi cumprida com a realização da auditoria para análise dos procedimentos adotados pela Funai e pelo



Ibama relativamente ao licenciamento socioambiental da AHE São Luiz do Tapajós (TC 027.601/2018-8, da relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), a qual aguarda julgamento.

10. De acordo com o determinado no item 9.1.1, a Casa Civil da Presidência da República, com o advento do Decreto 9.415, de 20/6/2018, que alterou o Decreto 5.163, de 30/7/2004, deu respaldo legal à atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), regularizando assim a aprovação dos estudos de inventário e viabilidade da implantação de empreendimentos hidrelétricos pela referida agência.

11. Em relação ao item 9.1.2.3, a Casa Civil da Presidência da República, em 10/2/2020, informou sobre a publicação no Diário Oficial da União da Mensagem Presidencial nº 33, submetendo ao Congresso Nacional Projeto de Lei que "regulamenta o §1º do art. 176 e o §3º do art. 231 da Constituição".

12. O PL 191/2020, em tramitação na Câmara dos Deputados, regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas.

13. Por fim, foi encaminhado a este Tribunal pela Casa Civil da Presidência da República, em 2018, Plano de Ação com o objetivo de tornar "efetiva a integração entre os diferentes atores envolvidos no planejamento e coordenação dos principais empreendimentos hidrelétricos estudados no país, através da institucionalização de ferramenta voltada à realização de uma avaliação sistêmica, a exemplo da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), de forma a permitir que, na etapa decisória acerca da inclusão de determinado empreendimento no planejamento de médio/longo prazo do setor, sejam adotadas decisões estratégicas que englobem o planejamento da matriz energética, o uso da água nas bacias hidrográficas, a ocupação e uso do solo, os bens tangíveis e intangíveis a serem preservados ante o possível impacto causado pela construção de grandes usinas hidrelétricas, bem como eventuais projetos de infraestrutura alternativos", como determinado pelo TCU no item 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário.

14. Em 2020, com configuração diversa dos atores envolvidos em 2018 em função de ter se iniciado novo Governo Federal em 2019, ratifico a necessidade de monitoramento complementar no primeiro semestre de 2021, o qual mencionei no item 8 deste voto, para verificar se foi dado início à fase de execução e de monitoramento do Plano de Ação e se foram efetivamente cumpridas e adotadas as determinações e as recomendações deste TCU expedidas no Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário.

Em face do exposto, Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto ao escrutínio deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2835/2020 – TCU – Plenário

1. Processo: **TC 035.078/2017-0**
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Monitoramento
3. Interessado: TCU
4. Órgão/Entidade/Unidade: Casa Civil da Presidência da República, Ministério de Minas e Energia (Vinculador) Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Centrais Elétricas Brasileiras S. A. (Eletrobras)



5. Relator: **Ministro Raimundo Carreiro**

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das determinações exaradas à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia no âmbito do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, originadas em auditoria operacional que abrangeu o processo de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos,

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

9.1. considerar cumpridas as seguintes determinações: itens 9.1.1, 9.1.2.3 e 9.5 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

9.2. considerar em cumprimento e no prazo as determinações contida no item 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4.1, 9.2.4.2, 9.2.4.3, 9.2.4.4 e 9.2.4.5 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

9.3. considerar em cumprimento e com prazo expirado as determinações contidas nos itens 9.1.2.1 e 9.1.2.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

9.4. considerar em cumprimento e no prazo as recomendações 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3, 9.3.4, 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

9.5. determinar à Casa Civil que, no prazo de 120 dias, apresente ao TCU evidências de início da fase de execução e monitoramento do Plano de Ação definido por meio da Nota Técnica 69/2018/AS/SAINF/SAG/CC-PR, considerando, no que couber, eventuais ajustes no plano, para efetivo atendimento à determinação do item 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

9.6. determinar ao MME que, no prazo de 90 dias, apresente ao TCU estudos visando comprovar que os limites de potencial e potência indicados no item 3.16 da Nota Técnica 62/2018/DPE/SPE se apresentam compatíveis à realidade do aproveitamento hidrelétrico brasileiro remanescente ou realize os ajustes necessários a essa compatibilização, para efetivo atendimento à determinação do item 9.2.2 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário;

9.7. determinar ao MME que, no prazo de 180 dias, apresente estudos sobre a avaliação dos custos e benefícios dos reservatórios em empreendimentos hidrelétricos ante as outras maneiras de se compensar a intermitência de fontes renováveis (9.11 do Acórdão 1.530/2019-TCU-Plenário);

9.8. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República que o efetivo cumprimento do item 9.1.2.1 do Acórdão 2.723/2017-TCU-Plenário se dará por meio da implementação das ações propostas no Plano de Ação encaminhado pelos gestores para solucionar os problemas apontados e que a reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal poderá resultar na aplicação da multa prevista no art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992;

9.9. encaminhar cópia desta deliberação à Casa Civil, MME, Ministério da Economia, Ministério do Meio Ambiente, EPE, Aneel, Ibama e Funai;

9.10. retornar os autos à SeinfraElétrica para continuidade do monitoramento das determinações e recomendações ainda não implementadas, no primeiro semestre de 2021, bem como para a análise da unificação dos normativos da Aneel relativos a usinas hídricas.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2835-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.



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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 035.697/2020-2

Natureza: Representação

Entidade: Governo do Estado do Pará

Representante: Logus Sistemas de Gestão Pública Ltda

Representação legal: Luiz Antonio Ferreira Bezerril Beltrão (19.773/OAB-DF) e outros, representando Logus Sistemas de Gestão Pública Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. RECURSOS PROVENIENTES DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO CELEBRADA POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO INTERNO, COM GARANTIA DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO TCU LIMITADA ÀS GARANTIAS PRESTADAS PELA UNIÃO. NÃO CONHECIMENTO. ENVIO DE CÓPIA AO TCE DO ESTADO DO PARÁ. INDEFERIMENTO DE PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS COMO PARTE INTERESSADA. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (peça 28), cujas conclusões contaram com a anuência da titular daquela unidade técnica (peça 29).

A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO		
TC 035.697/2020-2	Não conhecimento. Arquivamento.	
UNIDADE JURISDICIONADA	UASG	
Secretaria da Fazenda do Estado do Pará	925404	
OBJETO		
Contratação de consultoria especializada em serviços de tecnologia da informação para desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária Financeira e Contábil para o Estado do Pará (peça 4, p. 3).		
REPRESENTANTE	CNPJ	
Logus Sistemas de Gestão Pública Ltda.	72.624.679/0001-09	
HÁ PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL?	PROCURAÇÃO	
Não.	Peça 26	
MODO DE DISPUTA	NÚMERO DO CERTAME	TIPO
Convite	SDP 1/2020	Não se aplica
VIGÊNCIA	VALOR ESTIMADO	
41 meses, contados da assinatura do contrato (peça 4, p. 73)	R\$ 31.650.220,00 (peça 4, p. 27)	
FASE DO CERTAME		
Foi concluída a etapa de análise de propostas, na qual se sagrou vencedora a empresa Freebalance Inc, com o valor total de R\$21.894.200,00 (peça 7, p. 401). Não há informação sobre a assinatura do contrato.		
B. ALEGAÇÕES DO REPRESENTANTE		

1. O representante alega, em suma, que (peça 1):

1.1. A Secretaria de Estado da Fazenda do Pará lançou a Contratação Baseada em Qualidade e Custo 1/2020 - SEFA para contratar “consultoria em serviços de tecnologia da informação para Desenvolvimento e Implantação de solução Tecnológica Integrada de Planejamento, Orçamento e Gestão Orçamentária, Financeira, Contábil e Patrimonial que atenda às necessidades e especificidades do Governo do Estado do Pará”, com recursos do Tesouro Estadual e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID;

1.2. Após convite encaminhado pela Secretaria de Estado da Fazenda do Pará - SEFA, três empresas demonstraram interesse no certame e apresentaram proposta, a saber: a Logus Sistemas de Gestão Pública Ltda., ora Representante, a Freebalance Inc., e a ACH Dimensão Informática e Contábil Ltda;

1.3. Analisadas as propostas e documentos dos participantes, foi declarada vencedora do certame a empresa Freebalance, conforme Notificação de Intenção de Adjudicar datada de 29/07/2020;

1.4. Todavia, ao se analisarem as propostas e documentos de habilitação apresentados, nota-se claramente que a comissão processante não tratou com a necessária isonomia e equidade as consultoras participantes, havendo um evidente direcionamento interpretativo em favor da Freebalance;

1.5. Por essa razão, a Logus apresentou, tempestivamente, no dia 17/8/2020, reclamação pugnando pela reforma do ato que habilitou e declarou a empresa Freebalance vencedora do certame, ou, alternativamente, pela revisão da pontuação atribuída. No dia 21/8/2020, às 10:58hs, a empresa Freebalance realizou o protocolo das suas contrarrazões ao recurso interposto pela Logus;

1.6. A reclamação contra a decisão do certame, com 35 páginas, foi protocolada em 17/8/2020, próximo ao final do expediente. A Freebalance só teve acesso à reclamação no dia 19, mas apresentou sua resposta já no dia 21/8/2020, em apenas dois dias - a despeito de dispor de prazo de 10 dias para responder com calma aos questionamentos da Representante;

1.7. São atos de autoconfiança e agilidade bastante “raros” - para não dizer estranhos - uma empresa usar apenas 2 dos 10 dias de que dispunha para resposta, numa licitação em que pode fechar contrato de mais de R\$ 20.000.000,00;

1.8. Mais impressionante ainda é que no dia 21/8/2020, a Comissão Permanente do PROFISCO II e a Comissão Técnica de Avaliação e Julgamento proferiram decisão conjunta, julgando improcedente a reclamação interposta pela Logus;

1.9. Há, no processo administrativo, uma miríade de decisões “questionáveis” - para não dizer bizarras - da SEFA/PA, em especial quando considerados os fatos relatados [resumidos na tabela à peça 1, p. 10-13];

1.10. Os Atestados de Capacidade Técnica apresentados pela Freebalance não comprovam a execução de solução similar à que é objeto do Edital em comento, pois abrangem serviços de porte e complexidade infinitamente inferiores aos que são objeto do certame em tela;

1.11. A empresa Freebalance não atendeu aos requisitos de habilitação, eis que descumpriu os itens 5.1, 5.2, 5.3 e 5.4 do Termo de Referência, – e, portanto, sequer poderia ter passado à fase de cálculo de pontuação, e muito menos ser declarada vencedora;

1.12. Pela análise da proposta apresentada pela empresa Freebalance e dos documentos que a acompanharam, nota-se claramente que houve atribuição de pontuação técnica indevida à referida empresa nos Critérios A, B e C, em evidente afronta aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da melhor proposta;

1.13. A Comissão deixou de observar que a empresa Freebalance não cotou em sua proposta de preços os valores relativos aos impostos indiretos e aos pontos de função, o que causou evidente desequilíbrio entre as propostas apresentadas pelas consultorias;

1.14. Há evidente sobrepreço no valor do ponto de função cotado pela Freebalance para atendimento aos serviços por demanda, especialmente quando comparado o valor indicado pela referida empresa (R\$ 2.167,00), com o cotado pela Logus (R\$ 729,77), o que importa em uma diferença de 296,94%;

2. Ao final, requer a Representante que:

2.1. se digne o d. Relator a conceder medida cautelar, inaudita altera parte, com fundamento no art. 276 do RITCU, para deferir o seguinte pedido:

2.1.1. determinar a imediata suspensão dos efeitos do ato administrativo que habilitou e declarou a empresa Freebalance Inc. vencedora da SBQC 1/2020, e de todos os atos dele decorrentes (adjudicação e homologação), inclusive do respectivo contrato, caso venha a ser assinado, até julgamento final desta



Representação;

2.1.2. no mérito, requer seja julgada procedente a representação, confirmando-se a tutela cautelar, para determinar a nulidade do ato administrativo que habilitou e declarou a empresa Freebalance Inc. vencedora da SBQC 1/2020, e de todos os atos dele decorrentes (adjudicação e homologação), inclusive do respectivo contrato;

2.1.3. que seja deferida a habilitação da Logus como parte interessada no processo, de modo que possa praticar os atos processuais pertinentes;

2.1.4. tendo em vista que a consultoria contratada através do SBQC 1/2020 envolve o fornecimento e implementação de solução de informática, requer que a instrução da presente representação seja feita pela Sefti, por se tratar da unidade técnica especializada nesse tema;

2.1.5. que as futuras intimações, notificações e publicações relativas ao presente processo sejam realizadas no nome do advogado Luiz Antonio Beltrão - OAB/DF 19.773, sob pena de nulidade, nos termos do art. 272, 88 2º e 5º, do CPC, aplicável subsidiariamente no âmbito do Tribunal de Contas da União, por força do art. 298 do RITCU.

C. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

LEGITIMIDADE DO AUTOR

O representante possui legitimidade para representar ao Tribunal? (Fundamento: art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o 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)	Não
--	-----

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:

3. Confirmadas as alegações do representante, restará configurado direcionamento do certame.

CONCLUSÃO QUANTO AO EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. Ausentes 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** não deve ser conhecida.

5. De acordo com o edital da Seleção Baseada na Qualidade e Custo (SBQC) 1/2020, Seção I da Carta Convite, os recursos utilizados na contratação são oriundos de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Pará – PROFISCO II (peça 4, p. 3).

6. No âmbito desse Projeto, o Governo Federal é o garantidor dos créditos repassados pelo BID a entes federativos subnacionais (peça 27, p. 6).

7. Considerando essa origem dos recursos da SBQC 1/2020, a jurisprudência do TCU é no sentido de que:

Enunciado do Acórdão 1.454/2015-Plenário, Relator Ministro Weder Oliveira

A competência do Tribunal acerca das operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de

direito público interno, com garantia da União, limita-se à fiscalização e ao controle das garantias prestadas por esta, sem interferência direta nas aplicações dos recursos pelo ente federado contratante, em homenagem ao princípio federalista e, por consequência, à autonomia dos entes federados, estabelecida no art. 18, caput, da Constituição Federal.

8. O mesmo entendimento está exposto nos Acórdãos 1.082/2015-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), 2.586/2014-TCU-Plenário (Ministro Relator Marcos Bemquerer) e 517/2013-TCU-Plenário (Ministra Relatora Ana Arraes), consubstanciado no item 13.3, I, “b”, da Portaria-Segecex 12/2016.

9. Assim, tendo em vista que alegações trazidas aos autos dizem respeito a indícios de irregularidades no processo de contratação realizado pela SAF/PA, resta afastada a competência do TCU no presente caso, motivo pelo qual será proposto o não conhecimento do feito.

10. Todavia, considerando a competência do Tribunal de Contas do Estado do Para, será proposto enviar cópia deste processo àquele órgão de controle, para providências que entender pertinentes.

D. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido de ingresso aos autos?	Sim
---	-----

Análise:

11. Quanto ao pedido de ingresso formulado pelo advogado Luiz Antonio Beltrão como parte interessada no presente processo (peça 1, p. 68), propõe-se o seu indeferimento, pois não demonstrou sua razão legítima para intervir nos autos, nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, à luz do art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008, mas lhe autorizando, caso requeira, vista e cópia das peças não sigilosas dos presentes autos, considerando que o pleiteante figura dentre os legitimados previstos no art. 62, caput e parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 316/2020.

12. Convém esclarecer ainda que somente o próprio pleiteante, e não seu procurador, pode ser admitido como interessado, caso se enquadre nas duas hipóteses previstas na norma supramencionada.

Há pedido de informações/vistas/cópia do processo?	Não
--	-----

Há pedido de sustentação oral?	Não
--------------------------------	-----

E. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS

Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?	Não
--	-----

Há processos apensos?	Não
-----------------------	-----

F. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Em virtude do exposto, propõe-se:

14. **não conhecer** a presente documentação como **representação**, visto não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos 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;

15. **indeferir**, com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o pedido formulado pelo advogado Luiz Antonio Beltrão, de ser considerado como parte interessada, mas lhe autorizando, caso requeira, vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos, considerando que o pleiteante figura dentre os legitimados previstos no art. 62, caput e parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 316/2020;

16. **enviar cópia** do presente processo ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, para adoção de providências que entender pertinentes;

17. **informar** à Secretaria da Fazenda do Estado do Pará e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, 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

18. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e do art. 105 da Resolução - TCU 259/2014.



VOTO

Inicialmente, registro que atuo nestes autos por força do sorteio, conforme termo juntado presente processo à peça 25.

2. Em análise Representação oferecida pela empresa Logus Sistemas de Gestão Pública Ltda em face do Convite SDP1/2020, de responsabilidade da Secretaria de Fazenda do Estado do Pará. O certame destina-se à “*Contratação de consultoria especializada em serviços de tecnologia da informação para desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária Financeira e Contábil para o Estado do Pará*”. O valor estimado foi de R\$ 31.650.220,00.

3. Conforme registrado pela unidade técnica, os recursos utilizados na contratação são oriundos de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Pará – PROFISCO II (peça 4, p. 3). O Governo Federal figura como garantidor dos créditos repassados pelo BID a entes federativos subnacionais (peça 27, p. 6).

4. Nas contratações de operações de crédito externo celebradas por pessoas jurídicas de direito público interno, com garantia da União, a jurisprudência desta Casa é no sentido de que a competência do TCU é limitada à fiscalização e ao controle das garantias prestadas pela União, sem interferência nas aplicações dos recursos pelo ente federado contratante.

5. Nesse sentido os Acórdãos 1.454/2015-Plenário (Relator Ministro Weder Oliveira); 1.082/2015-Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler); 2.586/2014-Plenário (Relator: Ministro Marcos Bemquerer); 517/2013- Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes).

6. Afastada a competência do Tribunal no caso em análise, a Representação não pode ser conhecida. Não obstante, julgo oportuno dar ciência sobre o assunto ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, para as providências que entender cabíveis.

7. No que tange ao pedido formulado pelo advogado Luiz Antonio Beltrão para ser considerado como parte interessada, o pleito deve ser indeferido, pois não restou demonstrada razão legítima para intervir nos autos, nem a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, à luz do art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU. Não obstante, deve ser autorizado, caso requeira, vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos, considerando que a pleiteante figura dentre os legitimados previstos no art. 62, caput e parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 316/2020.

8. Por fim, registro que analisei o documento (peça 30) juntado aos autos pela representante após a fase de instrução, em 17/10/2020, e resalto que os argumentos já foram enfrentados na análise da unidade técnica e não são aptos a alterar o juízo quanto ao deslinde do processo.

9. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2836/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 035.697/2020-2.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

3.1. Representante: Logus Sistemas de Gestão Pública Ltda

4. Entidade: Governo do Estado do Pará.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal:

8.1. Luiz Antonio Ferreira Bezerril Beltrão (19.773/OAB-DF) e outros, representando Logus



Sistemas de Gestão Pública Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Representação oferecida pela empresa Logus Sistemas de Gestão Pública Ltda em face do Convite SDP1/2020, de responsabilidade da Secretaria de Fazenda do Estado do Pará cujo objeto é a “Contratação de consultoria especializada em serviços de tecnologia da informação para desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária Financeira e Contábil para o Estado do Pará”, com valor estimado de R\$ 31.650.220,00.

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

9.1. não conhecer a presente documentação como Representação, visto que não estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos 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;

9.2. com fulcro no art. 146, § 2º, do Regimento Interno/TCU, indeferir o pedido formulado pelo advogado Luiz Antonio Beltrão, de ser considerado como parte interessada, mas lhe autorizando, caso requeira, cópia das peças não sigilosas dos presentes autos, considerando que o pleiteante figura dentre os legitimados previstos no art. 62, caput e parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 316/2020;

9.3. enviar cópia do presente processo ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, para adoção de providências que entender pertinentes;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão para a Secretaria da Fazenda do Estado do Pará e para o representante, destacando que o Relatório e o Voto que fundamentam esta deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e do art. 105 da Resolução - TCU 259/2014.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2836-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.841/2020-4

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos: Conselho Administrativo de Recursos Fiscais; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS ADUANEIRAS E TRIBUTÁRIAS PELO GOVERNO FEDERAL EM RESPOSTA À CRISE DO CORONAVÍRUS (COVID-19). CONSOLIDAÇÃO DE INFORMAÇÕES DE ABRIL A SETEMBRO DO CORRENTE ANO. ATUALIZAÇÃO DA EVOLUÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOBRE ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL. AVALIAÇÃO DE RISCOS.



ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS PARA CONHECIMENTO E MEDIDAS CABÍVEIS.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 124), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 125-126):

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se do quarto e último relatório do acompanhamento (RAcom) realizado no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), com o objetivo de verificar tempestivamente a elaboração e implementação das medidas aduaneiras e tributárias em resposta à crise do coronavírus.

2. O primeiro relatório, referente ao mês de abril, resultou no Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário, em sessão realizada no dia 13/5/2020. O segundo, referente ao mês de maio, resultou no Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário, em sessão realizada no dia 24/6/2020. O terceiro relatório, referente aos meses de junho e julho, resultou no Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário, em sessão realizada no dia 19/8/2020, e o presente relatório refere-se ao período consolidado de abril a setembro de 2020, sendo todos os acórdãos de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

LIMITAÇÃO DO TRABALHO

3. Registra-se que historicamente o relatório de arrecadação divulgado pela RFB ocorre em torno do dia 22 do mês subsequente. Contudo, até o dia 30 de setembro de 2020 não ocorreu a publicação referente ao mês de agosto. De acordo com o Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (Cetad) da RFB, esse fato ocorreu em virtude de falta de agenda com órgãos envolvidos.

4. Essa limitação impede a análise tempestiva da informação e consequentemente a quantificação das medidas adotadas pelo governo, pois o mês de setembro terminou e as informações do mês de agosto ainda não tinham sido publicadas. Essa defasagem na apuração da arrecadação federal e das demais informações de responsabilidade da RFB já foi objeto de recomendação de auditorias financeiras pelo TCU (Acórdão 2.464/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro, Acórdão 1.382/2018-TCU-Plenário, de relatoria da Min. Ana Arraes). Portanto, o presente relatório foi prejudicado em função dessa falta de informação, a qual foi solicitada à RFB formalmente (peça 123), mas não obtivemos resposta tempestiva com as informações que necessitávamos e também não houve a referida divulgação como fora historicamente divulgada no sítio da RFB (<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>).

MEDIDAS DE RESPOSTA À CRISE NO MUNDO

5. Os relatórios anteriores apresentaram os estudos de instituições internacionais com visão tributária das ações de enfrentamento da covid-19 pelos países ao redor do mundo. No período sob análise (abril a setembro de 2020), identifica-se crise generalizada, com impacto no produto interno bruto (PIB) e, consequentemente, na arrecadação tributária. Os aspectos econômicos e a arrecadação tributária são intimamente interligados e possuem efeitos e consequências dependentes entre si.

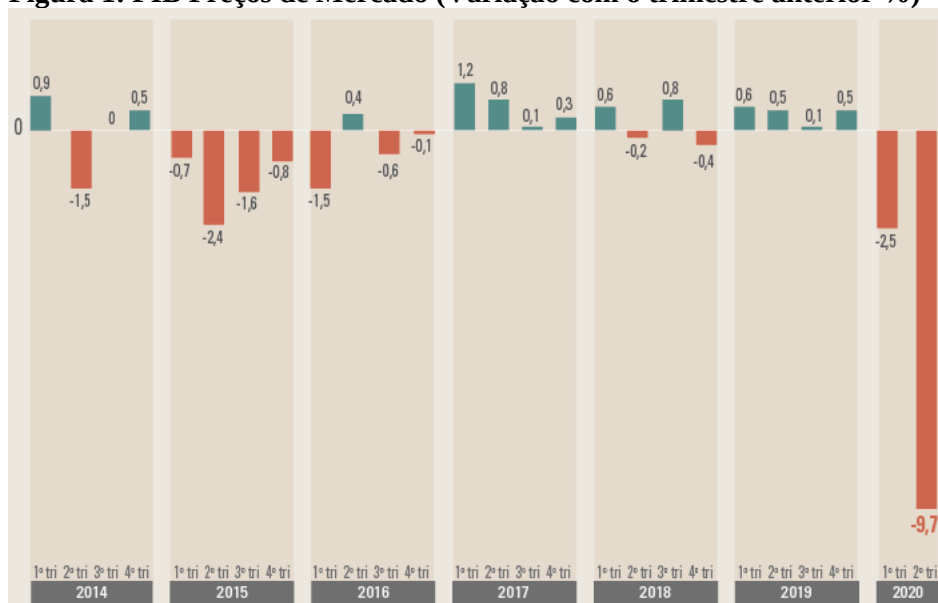
6. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou estudos ao final de maio de 2020 quanto às medidas de suporte aos contribuintes (peça 72), ao planejamento do período de recuperação (peça 73) e a privacidade, divulgação e riscos de fraudes relacionados à covid-19 (peça 74). As medidas de suporte aos contribuintes incluem tempo adicional para tratar das questões tributárias, como prorrogação de prazos e diferimento de pagamento de tributos, bem como remissão de juros e multas, suspensão da cobrança de dívidas. Ainda se relacionam os reembolsos mais rápidos aos contribuintes, mudanças temporárias na política de auditoria, meios de fornecer segurança tributária mais rapidamente, serviços aprimorados aos contribuintes e iniciativas de comunicação.

7. Para planejar o período de recuperação quanto aos aspectos tributários, a OCDE orienta as nações a considerarem aspectos como governança na restauração dos negócios, planejamento de cenários, análise e monitoramento, abertura de escritórios, gerenciamento de reputação e comunicação e implicações de longo prazo para a administração tributária (peça 73). Além disso, a realidade decorrente do coronavírus causa riscos

relacionados aos escritórios fechados e ao trabalho remoto, à tecnologia da informação e aos recursos humanos (peça 74).

8. Essas orientações são pertinentes, pois a realidade mundial e brasileira é de crise, considerando que o Fundo Monetário Internacional (FMI) atualizou a projeção do PIB de vários países e a maior parte deles possui projeção de queda (peça 67). O PIB brasileiro recuou 9,7% no segundo trimestre de 2020 em comparação com o primeiro trimestre, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo o pior desempenho trimestral desde o ano de 1996 (peça 119).

Figura 1: PIB Preços de Mercado (Variação com o trimestre anterior %)



Fonte: Contas Nacionais Trimestrais (peça 119).

9. No panorama geral do resultado do Governo Central, o Tesouro Nacional divulgou déficit primário de R\$ 87,8 bilhões no mês de julho de 2020 contra déficit de R\$ 5,9 bilhões em julho de 2019, explicado principalmente pela redução significativa na arrecadação (peça 120). Portanto, o risco decorrente da frustração de receitas permanece no presente relatório como risco identificado.

MEDIDAS DE RESPOSTA À CRISE NO BRASIL DE ABRIL A SETEMBRO

10. De forma geral, as medidas de resposta à crise podem ser classificadas em três grandes grupos: desonerações, que consistem na desobrigação ou exoneração de determinado tributo; diferimentos, que consistem em postergação do pagamento do tributo; e administrativas de desburocratização, que objetivam contribuir para a desburocratização das responsabilidades tributárias. A seguir as ações são descritas de acordo com essa classificação.

Desonerações

11. A administração tributária avançou no período de abril até setembro em medidas de desoneração de impostos como forma de enfrentamento à pandemia do coronavírus. A desoneração diminui a carga fiscal sobre um produto ou conjunto de atividades e são apresentadas a seguir:

Tabela 1 - Medidas de Desoneração- até setembro/2020

Medida adotada pelo ME/RFB		Impacto
1.	Diferimento do prazo para pagamento do IRPJ, CSLL, PIS e Cofins, empresas do Simples Nacional, valor mensal reduzido: União - R\$ 7,4 bi (vencimentos de abril, maio e junho/20 postergados para outubro, novembro e dezembro/20). Resolução CGSN 152,18/03/20, sucedida pela resolução CGSN 154/20.	22, 2 bilhões
2.	Desoneração temporária (até 30/09/20) de Imposto de Importação para bens listados que sejam necessários ao combate ao Covid-19. Valor mensal da lista de produtos selecionados. Resolução CAMEX 17 de 2020.	416 milhões (definitivo)
3.	Desoneração temporária (até 30/09/20) de Imposto de Importação para bens listados que sejam necessários ao combate ao Covid-19. Valor mensal da lista de produtos selecionados. Resolução CAMEX 22 de 2020.	448 milhões (definitivo)

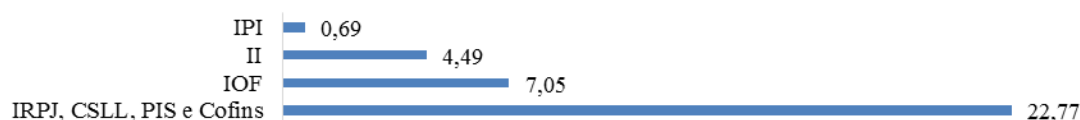
4.	Desoneração temporária (até 30/09/20) de Imposto de Importação para bens listados que sejam necessários ao combate ao Covid-19. Valor mensal da lista de produtos selecionados. (Resolução de esclarecimento e retificação). Resolução CAMEX 28 de 2020.	608 milhões (definitivo)
5.	Desoneração temporária (até 30/09/20) de Imposto de Importação para bens listados que sejam necessários ao combate ao Covid-19. Valor mensal da lista de produtos selecionados. Resolução CAMEX 31 de 2020.	382 milhões (definitivo)
6.	Desoneração temporária (até 30/09/20) de Imposto de Importação para bens listados que sejam necessários ao combate ao Covid-19. Valor mensal da lista de produtos selecionados. Resolução CAMEX 32 de 2020.	201 milhões (definitivo)
7.	Desoneração temporária (até 30/09/20) de Imposto de Importação para bens listados que sejam necessários ao combate ao Covid-19. Valor mensal da lista de produtos selecionados. Resolução CAMEX 33 de 2020.	956 milhões (definitivo)
8.	Desoneração temporária (até 30/09/20) de Imposto de Importação para bens listados que sejam necessários ao combate ao Covid-19. Valor mensal da lista de produtos selecionados. Resolução CAMEX 44 de 2020.	195 milhões (definitivo)
9.	Reduz a zero a alíquota do RTS dos produtos listados na portaria (Até 30/09/20). Portaria ME 158 e 194/20.	1, 282 bilhões (definitivo)
10.	Fica reduzida a zero a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre o termômetro digital classificado no código 9025.19.90 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI. (Decreto 10.352, de 17/05/2020, Presidência da República). Impacto somado aos Decretos 10.285/2020 e 10.302/2020.	R\$ 685 milhões (definitivo)
11.	Redução da alíquota do IOF incidente sobre operações de crédito foi prorrogada pelo prazo de 90 dias. Essa medida foi inicialmente anunciada em abril deste ano, (Decreto 10.305/2020) e teve prazo prorrogado até 2 de outubro de 2020. (Decreto 10.414, de 02/07/2020, Presidência da República).	R\$ 7,051 bilhões (definitivo)
12.	Instrução Normativa dispõe sobre a dispensa, o parcelamento, a compensação e a suspensão de cobrança de multa administrativa, prevista nas Leis 8.666/1993, 10.520/2002, e 12.462/2011, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, não inscritas em dívida ativa. (Instrução Normativa RFB 43, de 08/06/2020)	-
13.	Reduz a zero as alíquotas do PIS/Cofins do sulfato de zinco nos códigos NCM 3003.9099 e 3004.9099. Decreto 10.318/20.	. 566 milhões (definitivo)

Fonte: RFB, peça 117.

12. As medidas de desoneração de tributos foram utilizadas como forma de enfrentamento pela administração tributária desde o início da crise do coronavírus. Nos relatórios de acompanhamento anteriores, foram elencadas as medidas que surgiam de acordo com as necessidades de momento. No entanto, não contavam com precisão sobre o impacto financeiro definitivo na arrecadação federal de cada uma delas. Este último relatório de acompanhamento revela os dados definitivos dessas medidas baseado em informações prestadas pela RFB.

13. Das treze medidas arroladas no quadro, verifica-se que somente em uma delas não houve previsão de impacto definitivo. As demais desonerações totalizam conjuntamente 35 bilhões de impacto. O gráfico a seguir contribui para melhor entendimento do impacto definitivo por tributos:

Figura 2: Desonerações por tipo de tributo



Fonte: Relatório RFB (peça 117).

14. As medidas editadas em maior quantidade concentraram-se em beneficiar a cadeia de importação de produtos diretamente relacionados ao tratamento da covid-19. Desta forma, a desoneração do Imposto de

Importação (II) obteve evidência totalizando o montante de R\$ 4,49 bilhões em desonerações de final de março até setembro.

15. Em volume financeiro, a desoneração do IRPJ, CSLL, PIS e Cofins demandou o sacrifício fiscal na ordem de R\$ 22,77 bilhões, tornando-se a medida de maior impacto dentre as desonerações. A segunda medida de maior impacto fiscal é a desoneração do IOF sobre as operações financeiras, chegando ao montante de R\$ 7,05 bilhões de valor renunciado em definitivo. Essa medida foi inicialmente anunciada em abril deste ano (Decreto 10.305/2020) e teve prazo prorrogado até 2 de outubro de 2020.

Diferimentos

16. Os diferimentos consistem em adiamentos, suspensões e prorrogações que visam sustar ou diferir o pagamento de tributos. Essas medidas diferem o recebimento de receitas previstas em negociações ou parcelamentos feitos anteriormente com o fim de dar uma folga ao fluxo financeiro das empresas durante o período da pandemia em virtude da queda na atividade econômica. Algumas medidas foram adotadas pela RFB e outras pela PGFN, ambas no âmbito do Ministério da Economia, as quais são demonstradas na tabela a seguir:

Tabela 2 - Medidas de Diferimentos - até setembro/2020

Medida		Impacto
1.	Diferimento do pagamento das contribuições PIS/PASEP (vencimentos de abril e maio/20 postergados para agosto e outubro/20). Portaria ME 139/20.	9,8 bilhões (estimativo)
2.	Diferimento do pagamento da Cofins (vencimentos de abril e maio/20 postergados para agosto e outubro/20). Portaria ME 139/20.	35,09 bilhões (estimativo)
3.	Diferimento do pagamento da Contribuição Previdenciária (vencimentos de abril e maio/20 postergados para agosto e outubro/20). Portaria ME 139/20.	33,36 bilhões (estimativo)
4.	Postergação, por 60 dias, da entrega da DIRPF assim como do recolhimento do imposto e demais créditos tributários. O do IRPF ajuste foi prorrogado de 30 de abril/20 para 30 de junho/20 (R\$ 8,0 bilhões em abril e R\$ 2,0 bilhões em maio); Instrução Normativa - RFB 1.934/20.	10 bilhões (estimativo)
5.	Prorroga o prazo de recolhimento de parcelas referentes aos parcelamentos especiais no âmbito da RFB e PGFN. (maio para agosto; junho para outubro e julho para dezembro/20). Portaria ME 201.	9,58 bilhões (estimativo)
6.	Prorroga o prazo de recolhimento de parcelas referentes aos parcelamentos especiais, do Simples Nacional, no âmbito da RFB e PGFN. (maio para agosto; junho para outubro e julho para dezembro/20). Resolução CGSN 155.	1,4 bilhões (estimativo)
7.	Prorroga o prazo para o recolhimento de tributos federais, na situação que especifica, em decorrência da pandemia relacionada ao Coronavírus (Diferimento, em relação ao disposto na Portaria ME 139/20, por mais um mês das contribuições ao PIS/Pasep, Cofins e Contribuição Previdenciária Patronal). Portaria ME 245/20 - 16/06/2020.	23,3 bilhões (estimativo)
8.	Suspende os pagamentos de parcelamentos celebrados com base na Lei 13.485, de 2017 entre a União e os Municípios e as prestações cujos vencimentos ocorrerem entre 1º de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020. Portaria Conjunta RFB/PGFN 1.072 - 24/6/2020.	780 milhões (estimativo)
9.	Prorrogação (do Decreto 10.305/20) da desoneração do IOF sobre as operações de crédito de pessoas físicas e jurídicas, por 3 meses. Impacto - R\$ 7 Bilhões. (De 03/07/20 a 20/10/20).	7,05 bilhões (definitivo)

Fonte: RFB (peça 117).

17. Somente uma medida de postergação de pagamentos de tributos apresentada na Tabela 2 possui impacto definitivo. Trata-se da prorrogação da isenção do IOF sobre as operações financeiras, na ordem de R\$ 7,05 bilhões. As demais medidas adotadas apresentam somente estimativas de impacto até o momento, podendo, desta forma, serem majoradas no transcorrer dos próximos meses.

18. O resultado do período acumulado foi bastante influenciado pelos diversos diferimentos decorrentes da pandemia do coronavírus, segundo a RFB. O total de renúncia fiscal estimada até o mês de setembro totaliza R\$ 130,36 bilhões para todas as medidas de prorrogação de pagamento de tributos adotadas. Destaque para o

diferimento no pagamento do Cofins e das contribuições previdenciárias, que juntas totalizaram R\$ 69 bilhões em benefício.

19. Por fim, acumulando os impactos fiscais das medidas de desoneração tributárias com as medidas de postergação no pagamento de tributos até o mês de setembro, o valor estimado é de R\$ 165,36 bilhões (peça 117).

Administrativas de desburocratização

20. As medidas classificadas como administrativas de desburocratização não têm impacto direto na arrecadação, mas simplificam processos internos com vistas a desburocratizar e facilitar a gestão do processo tributário. Na Tabela 3, observa-se que algumas medidas tomadas sob uma situação extrema poderiam ser adaptadas para continuar com vigência em uma situação normal e realmente simplificar alguns procedimentos burocráticos.

21. Por exemplo, as medidas dos itens 3 e 7 da Tabela 3, relativos ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), simplificam o fluxo de informações de faturamento entre a RFB e a rede bancária, facilitando os procedimentos de obtenção de crédito pelas pequenas e microempresas.

Tabela 3 - Medidas de Desburocratização - até setembro/2020

Medida		Órgão
1.	A RFB inaugurou atendimento de serviços relacionados ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) pelo Telegram. O novo canal utiliza tecnologia conhecida como chatbot, que realiza o atendimento virtual e simula uma conversação por meio de chat.	ME/ RFB
2.	O Peac-Maquinhos instituído por meio da Lei 14.042, de 19/08/2020. Este programa conta com R\$ 10 bilhões de recursos da União, a serem liberados em duas parcelas iguais.	ME
3.	Dispõe sobre o fornecimento de informações para fins de análise para a concessão de créditos a microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), instituído pela Lei 13.999, de 18 de maio de 2020. (Portaria RFB 978/2020, Receita Federal do Brasil).	ME/ RFB
4.	Simplifica normas a respeito da apresentação de documentos ao órgão, dentro do contexto da situação de emergência de saúde pública acarretada pelo novo Coronavírus. Esta nova regra elimina exigências estabelecidas por determinações anteriores. Fica suspensa, portanto, a obrigação de que 'a cópia simples de documento apresentada para obtenção de serviços no âmbito da RFB deve estar acompanhada do documento original a fim de possibilitar sua autenticação pelo servidor público ao qual for apresentada' (Portaria RFB 2860/ 2017). Também fica dispensada, temporariamente, a determinação de que 'os documentos apresentados deverão ser originais ou cópias autenticadas' (Instrução Normativa RFB 1.956/2015). Essas suspensões de exigências relativas ao atendimento da Receita vão vigorar até 30 de junho de 2020. (Instrução Normativa 1.956 de 29/05/2020-Receita Federal do Brasil).	ME/ RFB
5.	Altera a Portaria RFB 543, de 20 de março de 2020, que suspende prazos para prática de atos processuais e os procedimentos administrativos que especifica, no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), como medida de proteção para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus. (Covid-19) (Portaria 936, de 29/05/2020 - Receita Federal do Brasil).	ME/ RFB
6.	Facilitar o acesso a crédito por meio da disponibilização de garantias e de preservar empresas de pequeno e de médio porte diante dos impactos econômicos decorrentes da pandemia de Coronavírus (Covid-19), para a proteção de empregos e da renda. (Medida Provisória 975, de 1/06/2020)	ME/ RFB
7.	Institui Grupo de Trabalho para a Consolidação das Estratégias de Governança e Gestão de Riscos do Governo federal em resposta aos impactos relacionados ao Coronavírus, no âmbito do Comitê de Crise da Covid-19. (Resolução 6, de 02/06/2020, Comitê de crise para supervisão e monitoramento dos impactos da Covid-19 ME).	ME/ RFB

8.	Dispõe sobre o fornecimento de informações para fins de análise para a concessão de créditos a microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), instituído pela Lei 13.999, de 18 de maio de 2020. (Portaria 978, de 08/06/2020, Receita Federal do Brasil).	ME/ RFB
9.	Estabelece medidas para redução dos impactos econômicos decorrentes da doença pelo Coronavírus identificado em 2019 (Covid-19) com relação aos beneficiários do Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial de que tratam as Instruções Normativas RFB 1291, de 19 de setembro de 2012, e 1612, de 26 de janeiro de 2016. (Instrução Normativa 960, de 16/06/2020, Receita Federal do Brasil) Recof e Recof-Sped.	ME/ RFB
10.	Altera o Decreto 10.277, de 16 de março de 2020, que institui o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19. O Comitê é órgão de articulação da ação governamental, de assessoramento ao Presidente da República sobre a consciência situacional em questões decorrentes da pandemia da Covid-19 e de deliberação sobre as prioridades, as diretrizes e os aspectos estratégicos relativos aos impactos da Covid-19. (Decreto 10.404, de 22/06/2020, Presidência da República).	ME/ RFB
11.	Altera a Portaria RFB 978, de 8 de junho de 2020, que dispõe sobre o fornecimento de informações para fins de análise para a concessão de créditos a microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), instituído pela Lei 13.999, de 18 de maio de 2020.	ME/ RFB
12.	Regulamenta a Transação Excepcional na cobrança da dívida ativa da União, em função dos efeitos da pandemia pelo novo Coronavírus na capacidade de geração de resultados da pessoa jurídica e no comprometimento da renda das pessoas físicas. (Portaria 14.402, de 16 de junho de 2020).	ME/ PGFN
13.	A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) prorrogaram por mais 30 dias o prazo de validade das Certidões Negativas de Débitos (CND) e das Certidões Positivas com Efeitos de Negativas (CNEND), ambas relativas à Créditos Tributários federais e à Dívida Ativa da União. (Portaria Conjunta RFB/PGFN 1178/2020, de 13/07/2020).	ME/ PGFN
14.	O CARF elevou, temporariamente, o limite de valor das causas para 8 milhões para julgamentos de recursos em sessões não presenciais, enquanto vigente o estado de emergência em saúde pública de importância nacional decorrente do coronavírus - COVID-19. A medida entrou em vigor em 1º de setembro de 2020 e abrange 94,18% dos processos do Órgão.	ME/ CARF

Fonte: RFB, PGFN e CARF.

22. Houve edição por parte da RFB de medidas de caráter administrativo no âmbito do atendimento aos contribuintes, como se observa na medida constante no item 4. Tal medida possui a finalidade de simplificar normas a respeito da apresentação de documentos ao órgão, dentro do contexto da situação de emergência de saúde pública acarretada pelo novo coronavírus. A iniciativa busca dar maior agilidade no atendimento ao cidadão, oferecendo um serviço de excelência, sem a necessidade de interação com servidores da Receita Federal. Essa medida contribui para evitar o deslocamento das pessoas às unidades de atendimento presencial, de forma a preservar a saúde de servidores e cidadãos, minimizando aglomerações e, conseqüentemente, a propagação do coronavírus.

23. Essa nova regra elimina exigências estabelecidas por determinações anteriores, ficando suspensa a obrigação da apresentação de cópia simples de documento para obtenção de serviços no âmbito da RFB, ou seja, o contribuinte é dispensado de apresentar o documento original a fim de possibilitar sua autenticação pelo servidor público ao qual for apresentada. Também fica dispensada a determinação de que os documentos apresentados deverão ser cópias autenticadas. Essas suspensões de exigências relativas ao atendimento da RFB vigoraram até 30 de junho de 2020.

Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Pronampe

24. Entre as medidas adotadas pela administração tributária até setembro para o enfrentamento da pandemia da covid-19, destaca-se a regulamentação pela RFB do Pronampe. O intuito do programa é beneficiar aproximadamente 4,5 milhões de pequenos negócios.

25. O Pronampe possuía previsão de auxiliar as micro e pequenas empresas com a concessão de empréstimos, baseando-se no histórico de faturamento. Com essa medida, a União aumentou a participação no Fundo Garantidor de Operações em R\$ 15,9 bilhões, conforme dispõe o art. 6º da Lei 13.999 de 18/05/2020, que institui o programa.

26. No mês de setembro, constata-se que os recursos iniciais destinados ao programa (R\$ 15,9 bilhões) não foram o suficiente para atender a demanda dos microempresários. Houve, então, o lançamento da segunda etapa com valor de 12 bilhões que também foi consumido, deixando empresários descobertos. Há estudos para que haja o lançamento da terceira etapa do programa com um aporte de mais 10 bilhões, no entanto, para operacionalizar uma nova fase, há necessidade de alteração legislativa via Congresso Nacional (<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/09/pronampe-destina-mais-r-12-bilhoes-para-apoio-a-micro-e-pequenas-empresas>).

Programa Emergencial de Acesso ao Crédito na modalidade de garantia de recebíveis - PEAC-maquininhas

27. A medida constante no item 2 da Tabela 3 refere-se ao Programa Emergencial de Acesso ao Crédito na modalidade de garantia de recebíveis (PEAC-Maquininhas). O programa faz parte de um conjunto de medidas que visam auxiliar famílias e empresas durante a pandemia da covid-19.

28. O Peac-Maquininhas foi uma iniciativa do Congresso Nacional, com o apoio técnico da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia (SPE/ME), instituído por meio da Lei 14.042, de 19/08/2020. Este programa conta com R\$ 10 bilhões de recursos da União, a serem liberados em duas parcelas iguais. Essa medida será financiada integralmente com recursos da União e, além da garantia oferecida pelo contratante, isto é, recebíveis originados nas maquininhas, as operações de crédito contam com a garantia da União.

29. O Programa pretende facilitar o acesso a crédito aos microempreendedores individuais (MEI) e às microempresas e empresas de pequeno porte, ou seja, empresas com faturamento bruto igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões. O governo deve disponibilizar pelo programa R\$ 10 bilhões de recursos da União, a serem liberados em duas parcelas iguais de R\$ 5 bilhões.

30. As operações de crédito no âmbito do Peac-Maquininhas serão garantidas pelos recebíveis a serem originados nas máquinas de cartão de crédito e débito, também conhecidas como maquininhas de cartão. O valor de crédito a ser concedido no âmbito do Peac-Maquininhas está limitado ao dobro da média mensal das vendas de bens e prestações de serviços recebidos pelas maquininhas de cartão, e limitado ao valor máximo de R\$ 50 mil. Esta média será calculada com base no período de 1º de março de 2019 e 29 de fevereiro de 2020, ou seja, no período anterior à pandemia (<https://noticias.r7.com/economia/economize/uniao-libera-r-5-bi-para-financiar-mei-micro-e-pequena-empresa-28092020?amp>).

31. No âmbito da PGFN, desde o início da pandemia, o órgão focalizou suas ações de enfrentamento da crise por intermédio de ações relativas à prorrogação de prazos de vencimento de parcelas de parcelamentos vigentes, suspensão de atos de cobrança, renegociação de dívidas e prorrogação de validade do prazo de certidões, conforme já elencadas nas decisões constantes dos Acórdãos 1.195/2020-TCU-Plenário, 1.638/2020-TCU-Plenário e 2.193/2020-TCU-Plenário, todos de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

32. O Ministério da Economia, por intermédio da Portaria 201, de 11/05/2020, prorrogou o prazo de pagamento das parcelas de parcelamentos administrados pela PGFN, com vencimento em maio, junho e julho de 2020, para agosto, outubro e dezembro de 2020, respectivamente.

33. O Comitê Gestor do Simples Nacional editou a Resolução 155, de 15/05/2020, prorrogando o vencimento das parcelas com vencimento em maio, junho e julho de 2020, para agosto, outubro e dezembro de 2020, respectivamente. A prorrogação não se aplica aos acordos de transação, nem aos negócios jurídicos processuais formalizados perante a PGFN.

34. As medidas estabelecidas pela Portaria do Ministério da Economia 103, de 17/03/2020, e pela Portaria PGFN 7.821, de 18/03/2020, suspenderam os prazos para os contribuintes apresentarem impugnações administrativas no âmbito dos procedimentos de cobrança; para a instauração de novos procedimentos de cobrança; para o encaminhamento de certidões da dívida ativa para cartórios de protesto e para a instauração de procedimentos de exclusão de parcelamentos em atraso.

35. A Portaria PGFN 15.413, de 29/06/2020, prorrogou até 31/7/2020 a suspensão temporária de medidas de cobrança administrativa da Dívida Ativa da União (DAU) que havia sido estabelecida inicialmente pela Portaria PGFN 7.821, de 18/03/2020. Posteriormente, a Portaria 18.176, de 30/7/2020, prorrogou os prazos até 30/9/2020.

36. No caso das medidas de renegociação de dívidas (transação extraordinária), foram concedidas



condições facilitadas para renegociação de dívidas disponível para todos os contribuintes, com exceção de débitos junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e de Simples Nacional, de multas qualificadas ou de multas criminais. Essa modalidade permite parcelar a entrada, referente a 1% do valor total dos débitos, em até três meses. As demais parcelas tiveram diferimento de 90 dias.

37. Outro benefício foi a concessão de prazo mais longo para parcelamento. Para pessoa jurídica, o pagamento do saldo pode ser dividido em até 81 meses. No caso de pessoa física, microempresa ou empresa de pequeno porte, instituições de ensino, Santas Casas de Misericórdia, sociedades cooperativas e demais organizações da sociedade civil de que trata a Lei 13.019, de 31/07/2014, o saldo pode ser parcelado em até 142 meses.

38. No caso de débitos previdenciários, o prazo máximo é de 60 meses por conta de limitações constitucionais. Não houve descontos nessa modalidade, apenas prazo estendido para pagamento das parcelas e da entrada. Ela também não abrange débitos do FGTS, de Simples Nacional, e multas criminais. O prazo de adesão concedido foi até 31/07/2020.

39. A Portaria PGFN 9.924, de 14/04/2020, prorrogou o prazo de adesão à transação extraordinária, suspendendo até 31/07/2020 o início de procedimentos de exclusão de contribuintes de parcelamentos administrados pela PGFN cuja hipótese de rescisão por inadimplência de parcelas tenha se configurado a partir do mês de fevereiro de 2020, inclusive em função dos efeitos da pandemia causada pela covid-19 na capacidade de geração de resultado dos devedores inscritos em DAU.

40. Inicialmente, o ato publicado em abril teria validade até junho, entretanto, com a manutenção do cenário econômico, a adequação da data foi necessária. Essa decisão beneficia 25 clubes das Séries A e B do campeonato brasileiro que possuem passivos tributários e previdenciários na União. Exemplificando, os maiores devedores da União, dentre os times de futebol da série A e B, concentram hoje aproximadamente R\$ 915,3 milhões de passivos tributários e previdenciários (peça 94).

41. Ressalta-se que está em vigor plano de auxílio a essas entidades desportivas profissionais no que se refere ao parcelamento dos tributos no âmbito do Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro - PROFUT (Lei 13.155, de 04/08/2015). O objetivo é promover a gestão transparente e democrática e o equilíbrio financeiro das entidades desportivas profissionais de futebol.

EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL

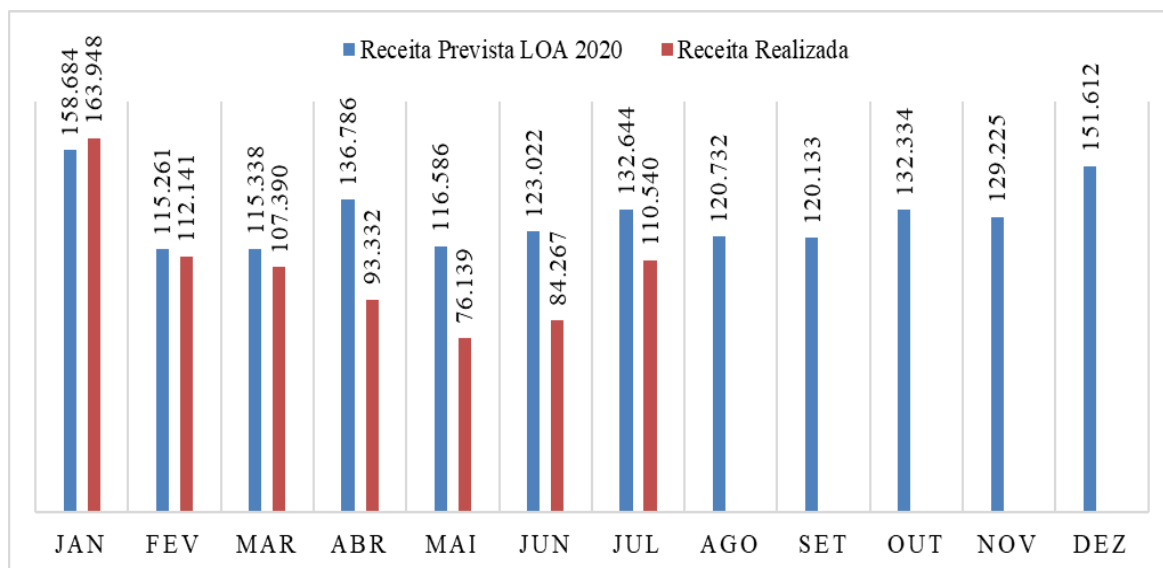
42. A arrecadação tributária de 2020 foi afetada pelo coronavírus, conforme relatado pelos Acórdãos anteriores (Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário, Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário e Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário, todos de relatoria do Min. Bruno Dantas). Até o mês de maio de 2020, essa tendência de queda permaneceu, com leve aumento da arrecadação total de maio (R\$ 77,42 bilhões) para julho (R\$ 115,99 bilhões), mas ainda inferior à arrecadação de janeiro de 2020 (R\$ 174,99 bilhões), aos mesmos meses em 2019 descontado o IPCA (R\$ 115,41 bilhões em maio de 2019 e R\$ 130,58 bilhões em julho de 2019) e aos montantes previstos na Lei Orçamentária Anual.

Frustração de Arrecadação

43. Inicialmente, em 2020, houve frustração da arrecadação administrada pela RFB em relação à previsão constante da LOA:

Figura 3: Receita Prevista versus Realizada

R\$ em milhões



Fonte: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, elaboração própria. Os dados estão corrigidos pelo IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo (peça 88 e peça 95, p. 5).

44. Somente a arrecadação do mês de janeiro de 2020 superou a receita prevista da arrecadação administrada pela RFB desde o início do ano de 2020. Os demais meses apresentaram frustração de receita frente à previsão, sendo o mês de abril aquele de maior diferença absoluta entre o valor previsto e o realizado (R\$ 43,5 bilhões). As previsões foram atualizadas pelos Decretos 10.295/20, 10.385/20 e 10.444/20. No entanto, por meio dos dados de previsão constante da LOA que foi publicada ainda em 2019, demonstra-se a realidade das receitas tributárias federais impactadas pela pandemia do coronavírus.

45. O total da arrecadação administrada pela RFB prevista na LOA até o mês de julho totalizava R\$ 898,322 bilhões, mas o montante efetivamente arrecadado foi de R\$ 747.757 bilhões, **o que representa a frustração das receitas inicialmente previstas em R\$ 150,565 bilhões.**

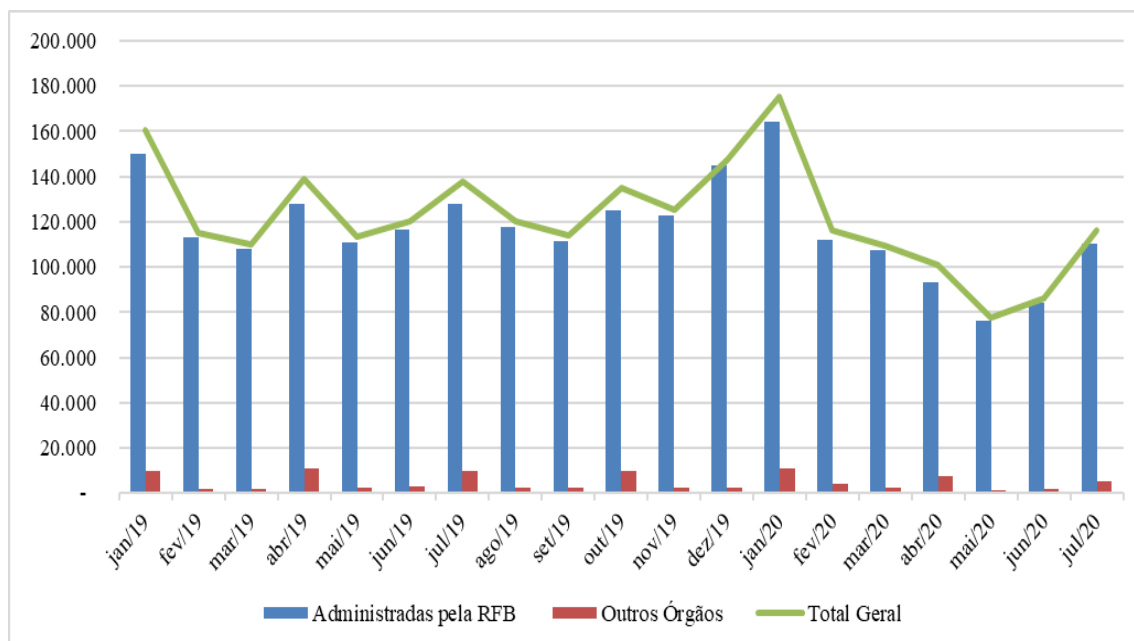
46. Embora existam atualizações da previsão de receita frente à realidade decorrente da pandemia, os meses de agosto a dezembro de 2020 podem permanecer em frustração de receitas, pois a previsão inicial da LOA era de crescimento até dezembro de 2020. Paralelamente, as consequências econômicas decorrentes da pandemia ainda estão ocorrendo, bem como as medidas tributárias com impactos na arrecadação, conforme apresentado no tópico 'Medidas de resposta à crise no Brasil de abril a setembro'.

Redução de Arrecadação

47. Todos os meses do ano de 2020, até o momento, apresentaram arrecadação real inferior aos mesmos meses de 2019, exceto o mês de janeiro, conforme gráfico a seguir (Figura 4):

Figura 4: Arrecadação Federal

R\$ em milhões



Fonte: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, elaboração própria. Os dados de 2019 estão corrigidos pelo IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo.

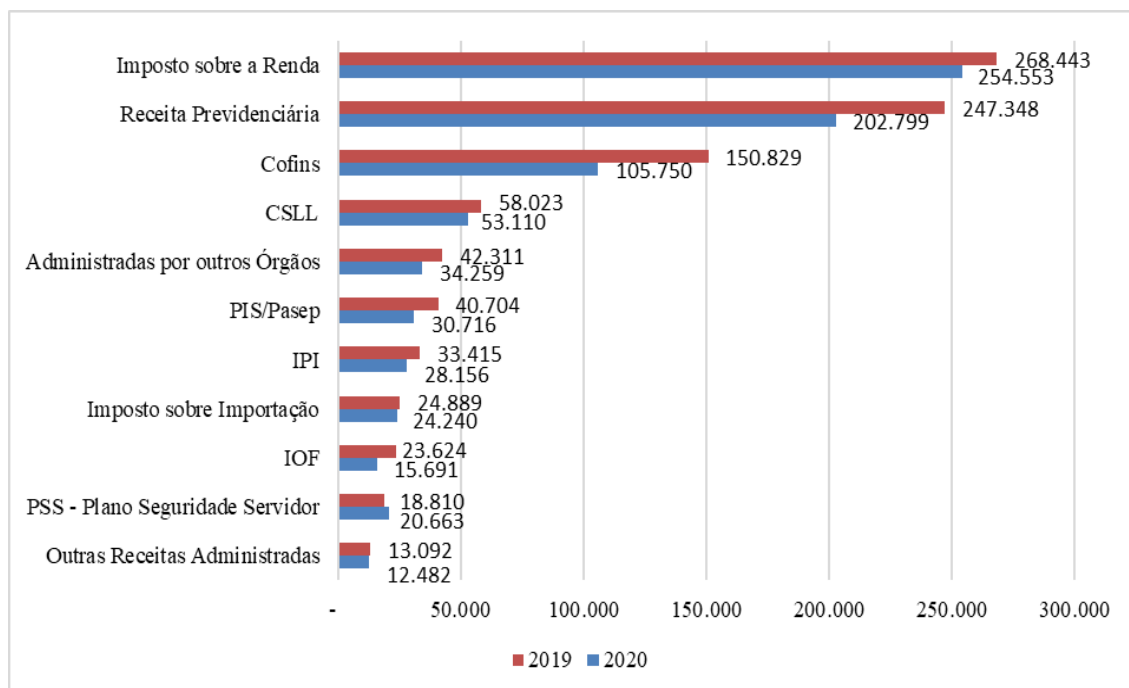
48. O total da arrecadação teve um leve aumento no mês de julho em comparação ao mês de junho de 2020, totalizando R\$ 115,990 bilhões de reais (peça 121, p. 4). No entanto, a arrecadação do período de janeiro a julho de 2020 em relação ao mesmo período de 2019 apresentou decréscimo real de 15,16%.

49. As medidas descritas no tópico 'Medidas de resposta à crise no Brasil de abril a setembro' contribuíram para o impacto na arrecadação, tendo em vista que as medidas de desonerações impactam diretamente a diminuição da arrecadação, bem como as medidas de adiamento, suspensões e prorrogações, que, embora sejam medidas temporárias, prorrogam o pagamento pelo contribuinte e, consequentemente, o recebimento e o aumento da arrecadação federal.

Arrecadação por Tributo Federal

50. Comparando-se a arrecadação de 2020 com o mesmo período de 2019, é possível verificar redução real da arrecadação dos diferentes tipos de tributos:

Figura 5: Arrecadação por tipo de tributo em julho de 2019 e de 2020
R\$ em milhões



Fonte: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, elaboração própria. Os dados de 2019 estão corrigidos pelo IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo. Cofins: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social. CSLL: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. PIS/Pasep: Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público. IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados. IOF: Imposto sobre Operações Financeiras. PSS: Contribuição do Plano de Seguridade Servidor.

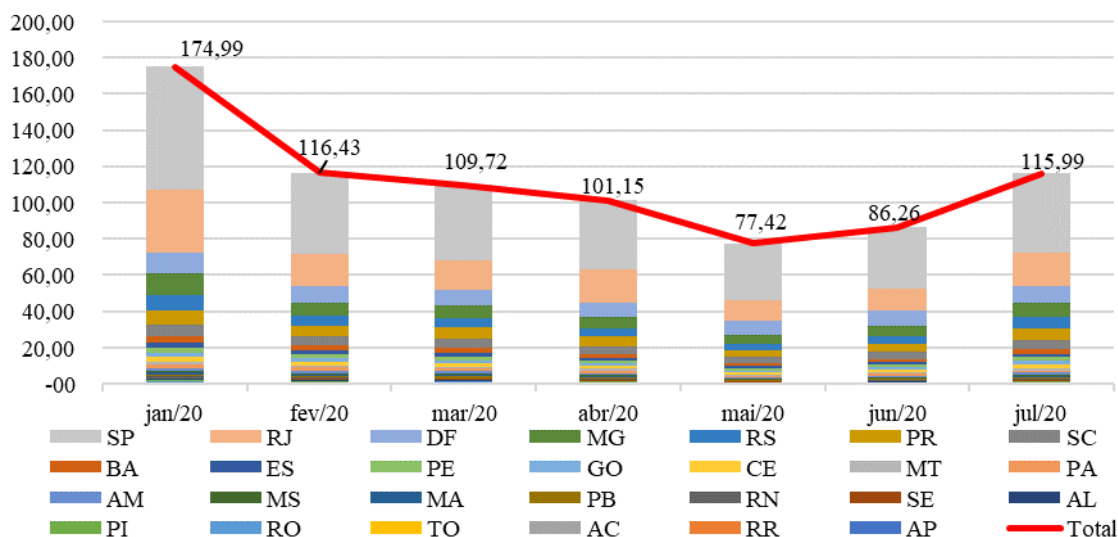
51. A arrecadação dos impostos sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) é a mais representativa e reduziu em 2020 na comparação com 2019. Ademais, esses dois tributos têm impacto ainda no Fundo de Participação dos Estados (FPE), no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e, consequentemente, no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Portanto, a redução de tributos federais reduz diretamente os recursos disponíveis para os estados e municípios e é tratado no tópico 'Riscos Identificados'.

52. Apenas a Contribuição do Plano de Seguridade do Servidor (PSS) não reduziu na comparação entre 2020 e 2019, enquanto todos os demais tributos apresentaram redução real em virtude da pandemia.

Arrecadação por Unidade da Federação

53. De acordo com os dados da RFB, a arrecadação federal está em queda real desde janeiro de 2020 se comparado com 2019, conforme apresentado nos relatórios anteriores (Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário, Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário e Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário, todos de relatoria do Ministro Bruno Dantas). A RFB apresenta essa arrecadação também por unidade da federação, que é representada a seguir:

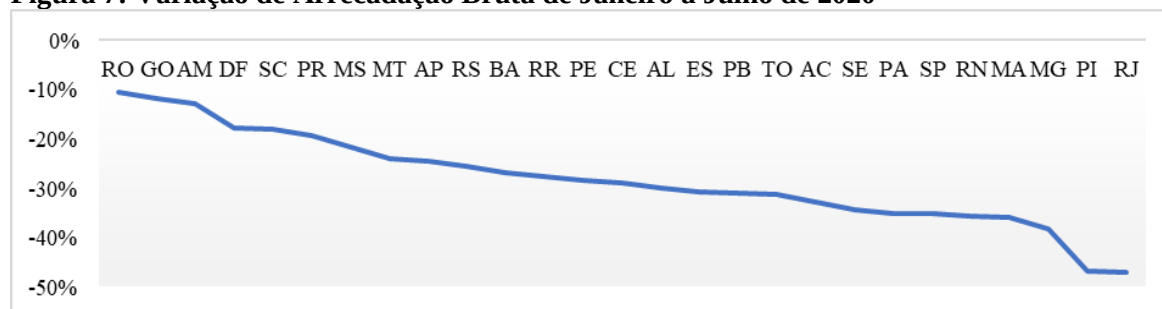
Figura 6: Arrecadação Tributária Federal por Unidade da Federação de janeiro a maio de 2020
R\$ em bilhões



Fonte: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, elaboração própria.

54. Analisando-se o mês de julho de 2020, a arrecadação total das Receitas Federais atingiu o valor de R\$ 115,990 bilhões, registrando decréscimo real (descontada a inflação - calculada pelo IPCA) de 15,16% em relação a maio de 2019 (peça 121). A participação dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro na arrecadação federal são representativas, porém todas as unidades da federação apresentaram queda entre janeiro e julho de 2020. Os estados do Rio de Janeiro e do Piauí tiveram as maiores quedas de arrecadação no mês de julho (47%) seguidos de Minas Gerais (38%) e Maranhão (36%):

Figura 7: Variação de Arrecadação Bruta de Janeiro a Julho de 2020

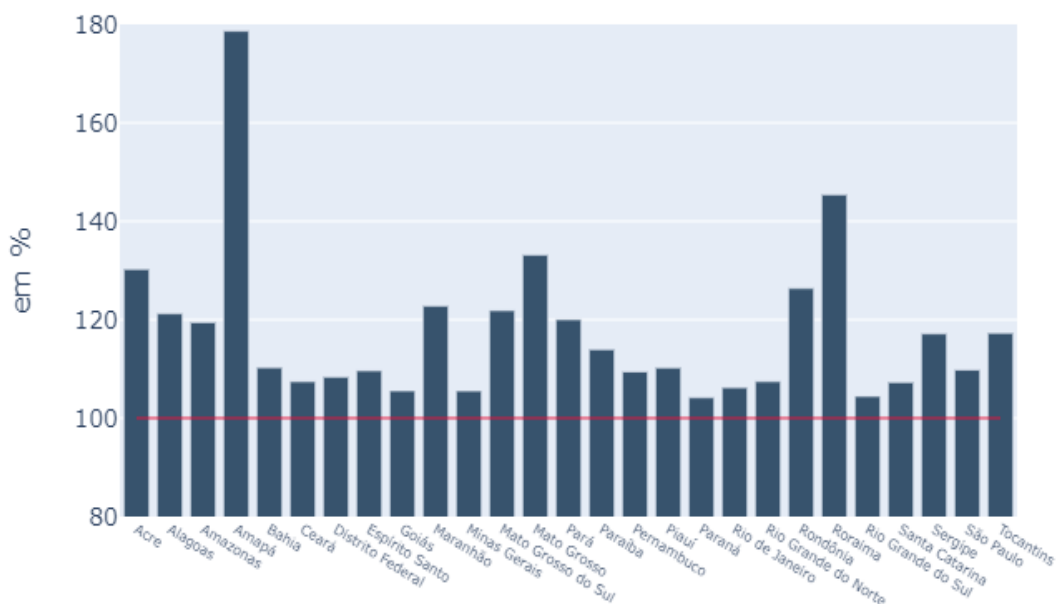


Fonte: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, elaboração própria.

55. O cenário representa **risco para as contas públicas federais** (descrito no tópico Riscos Identificados), pois, além de a arrecadação federal estar diminuindo, o mesmo ocorre com a arrecadação estadual. Os Estados, no entanto, contam com auxílio decorrente da Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, que criou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) (item 1 da Tabela 2).

56. Ademais, o Painel das Medidas de Suporte aos Entes Federais lançado pelo Ministério da Economia (<https://monitora-suporte-federativo.herokuapp.com>) demonstra **desequilíbrio na suficiência do suporte aos entes**, pois vários estados estão recebendo mais que 120% (AC, AL, AP, MA, MS, MT, PA, RO, RR e TO), com destaque para os estados do Amapá e de Roraima, com aproximadamente 179% e 167% de suficiência respectivamente.

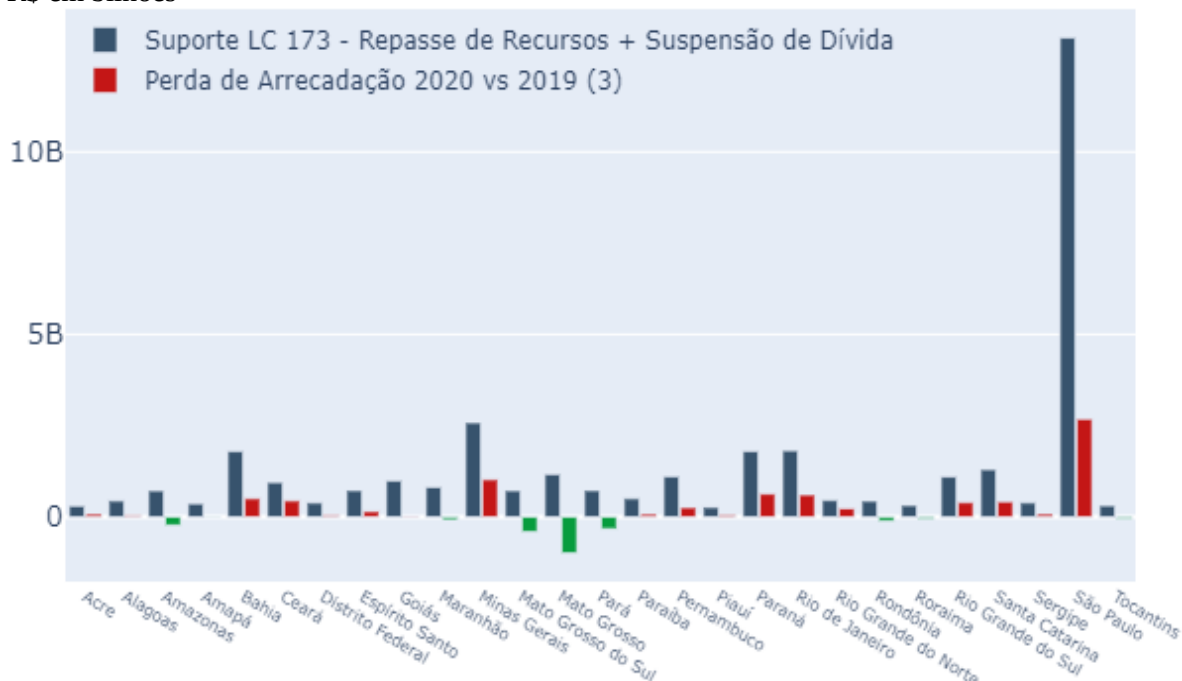
Figura 8: Índices de Suficiência - por Estados (Linha Horizontal em 100%)



Fonte: Peça 115, p. 18.

57. O desequilíbrio está demonstrado porque, de acordo com os dados do próprio Ministério da Economia, **a perda de arrecadação pelos estados não foi uniforme e nem generalizada**. De acordo com o Painel, os estados Amazonas, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará e Rondônia tiveram perda de arrecadação negativa (ou seja, ganho de arrecadação), o que não justificaria *a priori* o recebimento de suporte para essa finalidade.

Figura 9: Perda de Arrecadação x Suporte Recebido - por Estados
R\$ em bilhões



Fonte: Peça 115, p. 19.

58. Portanto, o legislador não considerou que alguns estados poderiam não ter perda de arrecadação e não necessitariam de suporte, o que representa um desequilíbrio na suficiência do suporte aos entes.

DIVERGÊNCIAS DE INFORMAÇÕES SOBRE RECUPERAÇÃO DA ARRECADAÇÃO

59. Conforme relatório da Instituição Fiscal Independente (IFI) de setembro de 2020 (peça 118, p 16), o efeito maior das desonerações e redução de alíquotas sobre impostos ocorreu entre os meses de abril e junho. Já no mês de julho, a queda perceptível na arrecadação federal foi devido à prorrogação até outubro da isenção do IOF sobre operações financeiras. Segundo o Instituto, a receita líquida, que corresponde à receita total deduzida

das transferências constitucionais a estados e municípios, totalizou R\$ 617,1 bilhões, configurando queda real de 18,9% frente ao apurado em 2019. Essa perda de receita líquida correspondeu a R\$ 121,7 bilhões.

60. De outra forma, **a RFB informou que o impacto geral das medidas relacionadas com desoneração de tributos, bem como com o diferimento de pagamentos destes totalizam R\$ 165,36 bilhões** até 30/9/2020, sem considerar os impactos dos efeitos da desoneração do IOF do Decreto 10.414/20 e do Decreto 10.305/20 (peça 117). Há, portanto, divergências nos impactos divulgados entre a administração tributária e por entidades que avaliam as medidas adotadas pela União.

61. Uma terceira divergência identificada refere-se às informações da RFB de retomada da economia e as informações emitidas pela Cielo no relatório do Índice Cielo do Varejo Ampliado (ICVA). Inicialmente, um importante indicador para auferir a retomada da arrecadação é a análise da emissão de notas fiscais emitidas por pequenas e grandes empresas. Atualmente, com o advento das notas fiscais eletrônicas, a apuração pode ser realizada com maior precisão e tempestividade pela administração tributária.

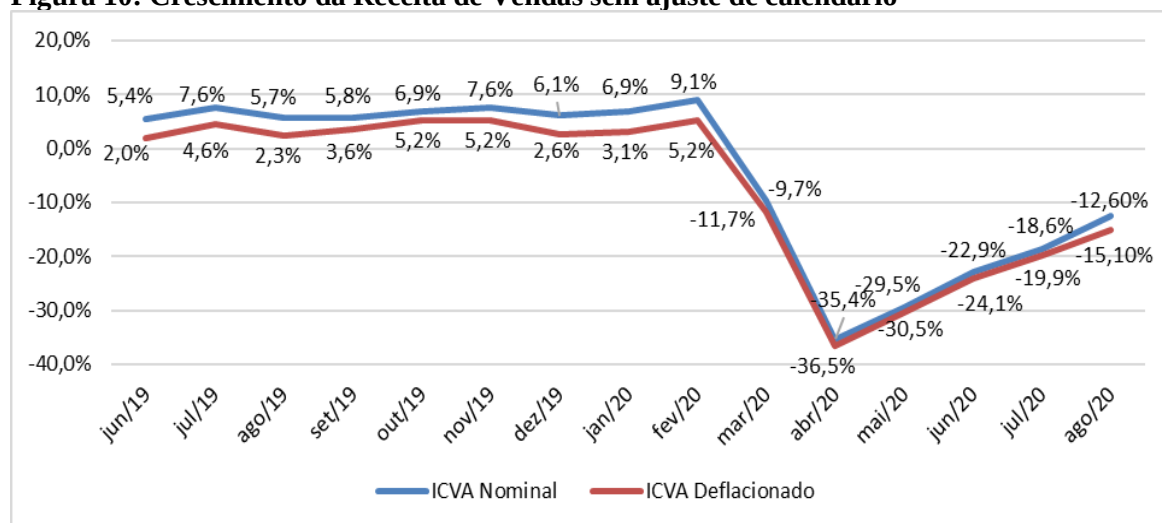
62. Nesse sentido, a RFB emitiu o segundo relatório de acompanhamento da emissão de notas fiscais eletrônicas no Brasil separado por regiões com o intuito de auferir os efeitos da pandemia na economia e, em consequência, na arrecadação tributária federal (peça 69). No Boletim Impactos da Covid-19, de publicação quinzenal, a RFB apresenta ao público informações econômico-fiscais para apoio ao monitoramento dos efeitos da covid-19 sobre a economia brasileira. Os quadros baseiam-se nas vendas registradas no Sistema Público de Escrituração Digital (Sped) - notas fiscais eletrônicas (NFe).

63. No Brasil, a média diária de vendas com a NFe superou R\$ 20 bilhões nos meses de janeiro a março, caindo para R\$ 19,0 bilhões em abril, mas subindo para R\$ 21,1 bilhões em maio. No entanto, nos últimos três meses (junho, julho e agosto), os valores mantiveram trajetória ascendente de 24 bilhões, 25,6 bilhões e 26,8 bilhões, respectivamente superando o nível de emissão de notas relativas ao mesmo período de 2019. (peça 122, p. 26)

64. Na comparação com o mês anterior, a queda acentuada em abril (-17,8%) foi seguida de aumento de 11,1% em maio. Na comparação com o mesmo mês do ano 2019, as vendas foram maiores em janeiro, fevereiro e março, porém inferiores em abril (-14,9%) e maio (-15,2%), em termos reais. Retornando a se recuperar nos meses de junho (+21,53%), julho (+17,39%) e agosto (+16,17%). (peça 122, p. 26)

65. A RFB afirma que **a emissão de NFe tem retomado aos níveis pré-crise provocada pela pandemia do coronavírus superando a emissão do mesmo período do ano de 2019** (meses de junho, julho e agosto), o que poderia revelar uma retomada da economia de forma ampla e por regiões. No entanto, verifica-se que a retomada ocorreu de forma sensível em comparação ao período pós crise, a partir de março, conforme retrata o ICVA, emitido pela Cielo em seu relatório mensal, indicando recuperação frente aos baixos níveis atingidos após o início da crise e não como superação dos índices alcançados pré-crise.

Figura 10: Crescimento da Receita de Vendas sem ajuste de calendário



Fonte: Relatório ICVA - Cielo - Agosto (peça 116).

66. Segundo a Instituição, os patamares do varejo em agosto mostram recuperação quando comparados aos meses de junho e julho. Os setores que apresentaram a maior aceleração do índice foram os de bens duráveis e semiduráveis (segmento de móveis, eletro e departamentos). O setor de serviços também registrou aceleração,

principalmente, para os segmentos de turismo e transporte e bares e restaurantes que, apesar de ainda registrarem forte queda em relação a um ano atrás, demonstram aceleração na retomada.

67. A comparação do cenário base com os cenários otimista e pessimista mostra que a perda na receita líquida da União será maior ou pior em função do crescimento esperado da economia e do comportamento das receitas não administradas. Assim, diante dos dados apresentados, é possível constatar continuidade da recuperação da atividade econômica em agosto, como denota o boletim da RFB, bem como o relatório emitido pela Cielo. No entanto, a afirmação de que se atingiu estágio de recuperação em patamar pré-crise pode ser considerada otimista, com potencial de influenciar decisões políticas futuras ao transparecer retomada econômica maior do que realmente está de fato ocorrendo.

RISCOS IDENTIFICADOS

Frustração de receitas originalmente previstas na LOA

68. Conforme apresentado no tópico ‘Evolução da Arrecadação Tributária Federal’, **há frustração de receitas com base na previsão da LOA no total de R\$ 150,565 bilhões**, bem como redução real da arrecadação em comparação a 2019 no período de janeiro a julho de 15,16%. Esse risco foi apresentado inicialmente no item 9.1.2 do Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas. Com as informações atualizadas pelo presente relatório, percebe-se que esse risco permanece e é considerado de probabilidade e impacto altos, pois a queda de arrecadação pode inviabilizar o funcionamento da máquina pública, comprometendo diversos serviços públicos, a constituição de diversos fundos, como o Fundeb, descrito no tópico ‘Arrecadação por Tributo Federal’, entre outras diversas áreas que são afetadas.

69. Comparando-se o período de janeiro a julho de 2020 com o equivalente período de 2019, a arrecadação conjunta do Cofins e do PIS/Pasep nesse último período, que foi de R\$ 136,467 bilhões, representa uma queda real de 28,75% (peça 121, p. 5). Os principais motivos foram o crescimento de 44% nas compensações tributárias e o decréscimo real de 5,30% no volume de vendas (índice PMC-IBGE) e de 6,80% no volume de serviços (índice PMS-IBGE).

70. **A Receita Previdenciária (Regime Geral) decresceu, em termos reais, 18,01%**, com arrecadação de 202,799 bilhões no período de janeiro a julho de 2020. Os principais motivos para o decréscimo foram ‘os diferimentos dos prazos para pagamento do Simples Nacional, da Contribuição Previdenciária Patronal e dos parcelamentos especiais, que totalizaram, no período acumulado, aproximadamente, 35,5 bilhões e pelo crescimento das compensações tributárias com débitos de receita previdenciária’. (peça 121, p. 5-6)

Ações fiscais temporárias tornarem-se de caráter continuado no período pós-pandemia

71. O impacto das medidas fiscais para combate à pandemia da covid-19 sobre as finanças públicas já é significativo e não depende apenas da duração da pandemia, mas também de quão rápida será a recuperação econômica pós-pandemia. No contexto do setor público, o aumento do déficit é influenciado também pela concessão de auxílio emergencial em escala extraordinária. No entanto, a transparência é fundamental para gerenciar o recolhimento dos tributos.

72. Um dos maiores riscos decorrentes da pandemia é o efeito negativo na arrecadação de tributos, pois atingirá diretamente a atividade econômica. O Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, considerou que essa queda deve ser acompanhada de perto e a efetividade dos instrumentos do governo federal deverá ser avaliada com muita precisão pelo TCU, pois as medidas tomadas, ainda incipientes, são de cunho excepcional e permitirão algumas ações com riscos maiores do que o normalmente observado.

73. À medida que a dispersão da pandemia ocorra nos países e, em consequência, se finalizem as ações de isolamento social, a aplicação de um estímulo fiscal coordenado, com objetivos e metas factíveis, será fundamental como uma ferramenta eficaz para impulsionar a recuperação econômica. De acordo com o Relatório do Fundo Monetário Internacional referente ao mês de abril/2020, há o risco de que medidas excepcionais adotadas durante a crise, com efeitos temporários, sejam revertidas em medidas de caráter permanente (médio e longo prazos), onerando os cofres públicos com a repercussão de despesas e a frustração de receitas por tempo maior do que o necessário (peça 44).

74. De fato, os fortes impactos da crise sanitária da covid-19 sobre a atividade econômica, as finanças públicas, a pobreza e a desigualdade indicam que políticas de apoio à reconstrução da atividade econômica e social e à recomposição da situação fiscal serão necessárias. Dessa forma, não será possível simplesmente desligar a estrutura montada de suporte social.

75. Para promover o retorno ao crescimento com equidade, será preciso formular e implementar planos integrados que sirvam de estímulo econômico e que apoiem as famílias e as empresas mais vulneráveis durante o período de retorno à normalidade. Entretanto, esses planos deverão levar em consideração as restrições



orçamentárias, para não comprometerem a sustentabilidade fiscal.

76. Nessa mesma linha, o Relatório de Acompanhamento Fiscal 40 da IFI alterou o cenário de projeções de receitas ‘contando que o governo instituirá um novo Refis passada a fase mais aguda da pandemia’. Em razão da lenta retomada da atividade econômica a partir do segundo semestre deste ano, e considerando a possibilidade concreta de que as empresas venham a ter dificuldades em recolher diversos tributos quando a fase mais aguda da pandemia passar, a IFI passou a considerar a premissa de que o governo federal instituirá um novo programa de parcelamento de débitos tributários (Refis) em algum momento no segundo semestre de 2020 (peça 37).

77. O refinanciamento das dívidas tributárias de devedores do fisco é procedimento comum no Brasil. Por exemplo, a Lei 8.212/1991, que promoveu refinanciamento do pagamento de tributos de devedores têm repercussões até os dias atuais. Outro exemplo a ser reportado é a Lei 12.996/2014, que autorizou o parcelamento de dívidas de devedores de juros, multas e tributos inadimplidos até 31/12/2013, a qual continua em vigor até os dias atuais.

78. De fato, de acordo com o Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais, atualizado pela Receita Federal em 29/12/2017, desde o ano 2000 foram criados mais de 40 programas de parcelamentos especiais, sem contar as reaberturas e prorrogações dos programas anteriormente instituídos, ao custo de mais de R\$ 176 bilhões em renúncias tributárias (peça 58). Ademais, há projetos legislativos que visam à criação de refinanciamento de tributos em função da crise, podendo frustrar o ingresso desses recursos no exercício corrente, como o Projeto de Lei 2.169/2020 (peça 47), que cria plano de recuperação fiscal para empresas em situações de calamidade pública, e o Projeto de Lei 2.735/2020 (peça 48), que institui o Programa Extraordinário de Regularização Tributária da RFB e da PGFN.

79. Por meio de sua Portaria PGFN 14.402, de 16 de junho de 2020 (peça 71), a PGFN ‘estabelece as condições para transação excepcional na cobrança da dívida ativa da União, em função dos efeitos da pandemia causada pelo coronavírus na perspectiva de recebimento de créditos inscritos’. Ela visa repactuar créditos da União já inscritos em Dívida Ativa da União (DAU), que pode ser feita tanto por pessoas físicas ou jurídicas, enquanto os cálculos serão feitos em função do grau de recuperabilidade econômica do crédito, do comprometimento da renda da pessoa física e do impacto na geração de resultados da pessoa jurídica, causados pela pandemia.

80. Não se trata de refinanciamento de dívidas ao estilo Refis, mas de repactuação de créditos já anteriormente negociados. Isso certamente trará queda no ingresso de recursos provenientes dessa fonte arrecadadora. O *quantum* dessa frustação arrecadatória só poderá ser devidamente avaliado após os primeiros resultados advindos das adesões ao programa, que poderão ser feitos de 1/7 a 29/12/2020, no portal ‘Regularize’ (www.regularize.pgfn.gov.br).

81. A IFI, em seu relatório de acompanhamento fiscal referente ao mês de junho (peça 70, p. 18), apresenta também percepção, no mesmo sentido, sobre a projeção de cenários econômicos com advento de medidas a serem adotadas no âmbito da recuperação dos tributos postergados. Afirma que ‘diferimentos regressarão aos cofres da União por meio de um Refis, entre 2021 e 2025. Foi mantida a premissa de que os diferimentos regressarão aos cofres da União entre 2021 e 2025, nos três cenários de projeção considerados podendo, ainda, se estender por prazo maior’.

82. As premissas utilizadas pelo Instituto assumem que os tributos diferidos serão pagos no formato de um novo Refis em razão das dificuldades de caixa que as empresas deverão enfrentar no período posterior ao da fase mais aguda da pandemia. Há ainda o risco de os diferimentos serem estendidos por mais tempo, corroborando com a opinião da equipe, e de as medidas serem transferidas para 2021 (peça 91, p. 36).

83. Portanto, o risco de ações fiscais temporárias tornarem-se de caráter continuado no período pós-pandemia é de probabilidade e impacto altos, pois já constava do relatório do mês de maio/2020 e foi reforçado com as evidências do presente relatório, permanecendo o risco descrito pelo item 9.1.4 do Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

Redução de repasse aos Estados e Municípios

84. As transferências constitucionais são baseadas na arrecadação federal, principalmente do Imposto sobre a Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). As principais transferências são o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os quais tiveram redução significativa.

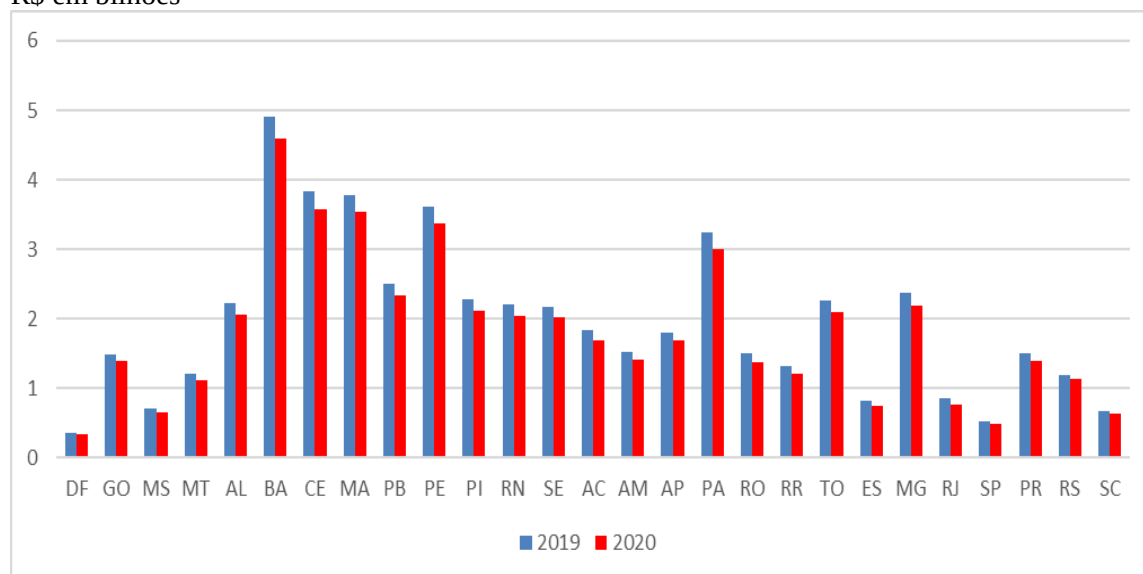
85. Embora os repasses dessas transferências tenham sido equilibrados com as medidas estabelecidas pela LC 173/2020, também foi convertida a Medida Provisória 938/2020 na Lei 14.041/2020, a qual estabelece apoio

financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes da pandemia do coronavírus. Portanto, é necessário adotar medidas contínuas que capacitem os entes a honrarem aos termos acordados com a União. As referidas leis não foram citadas no presente relatório como medida de desoneração, diferimento ou administrativa de desburocratização porque elas não representam medidas adotadas pela administração tributária federal, mas sim apoio financeiro por parte da União em socorro dos estados e municípios.

86. Na figura 11, percebe-se a queda sofrida pelos estados no volume das transferências recebidas do FPE. O gráfico faz uma consolidação comparada dos meses de janeiro a agosto de 2019 com janeiro a agosto de 2020.

Figura 11: FPE acumulada jan/ago 2019 e jan/ago 2020 (ajustado pelo IPCA)

R\$ em bilhões

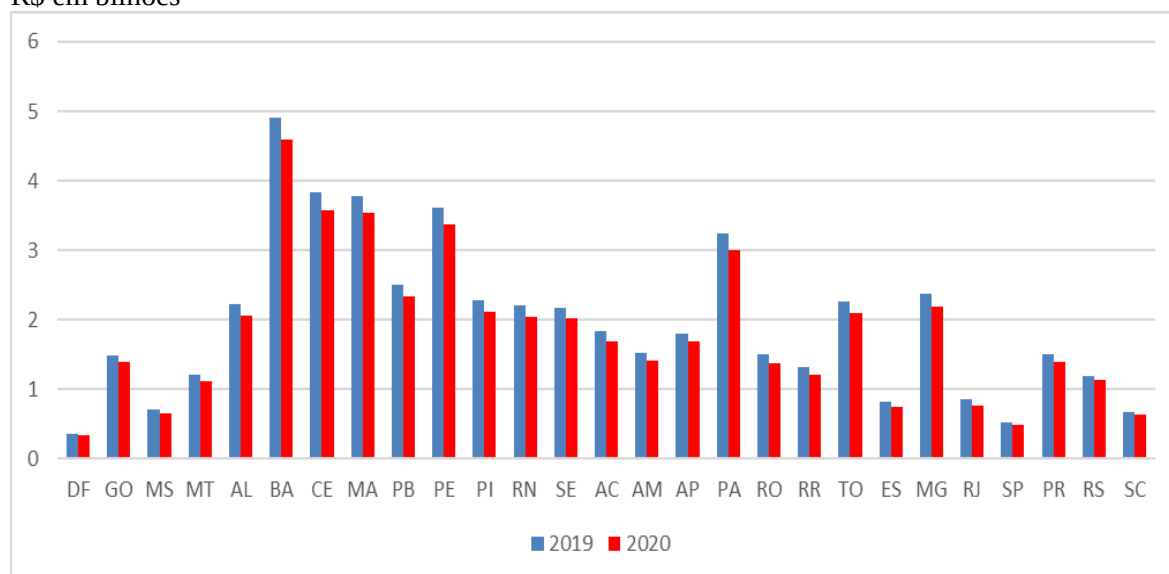


Fonte: STN - <https://tesourotransparente.gov.br> - Elaboração própria.

87. A figura 12 apresenta a queda sofrida pelos municípios no volume das transferências recebidas do FPM de janeiro a dezembro de 2019 comparado com janeiro a agosto de 2020 com dados brutos, sem ajuste pelo IPCA.

Figura 12: FPM (não ajustado pelo IPCA)

R\$ em bilhões



Fonte: STN - Elaboração própria.

88. É possível verificar a redução de FPM de 2019 para 2020, com exceção de fevereiro e julho. Mesmo sem o ajuste do IPCA, os demais meses apresentam redução real, o que evidencia que as transferências FPE e FPM realmente reduziram em função da diminuição da arrecadação decorrente da pandemia. A retomada dos



níveis de repasses depende diretamente da arrecadação, que está vinculada à normalização da atividade econômica. Como ainda não é possível prever uma data para esse retorno à normalidade em função das incertezas quanto ao controle da pandemia, as oscilações nessa fonte de receita devem continuar ocorrendo.

CONCLUSÃO

89. O Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 aprovado pelo Tribunal apresenta, como um dos objetivos, a promoção da transparência às ações governamentais adotadas no combate à emergência de saúde pública causada pelo coronavírus, que devem impactar diretamente a população. Desta forma, além dos encaminhamentos internos, e aos órgãos acompanhados, propõe-se encaminhar o resultado dos trabalhos aos demais atores governamentais envolvidos na gestão ou no controle dos atos praticados.

90. Assim, além do Ministério da Economia, sugere-se encaminhar o presente relatório à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao Coronavírus (CN-Covid-19); ao Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República; e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), coordenado pela Procuradoria-Geral da República, informando que:

a) embora historicamente o relatório de arrecadação divulgado pela RFB ocorra em torno do dia 22 do mês subsequente, a publicação referente ao mês de agosto não ocorreu até o dia 30 de setembro de 2020, o que inviabilizou a análise da arrecadação até o mês de agosto pelo presente relatório;

b) a frustração da arrecadação administrada pela RFB de janeiro a julho de 2020 totalizou R\$ 150,565 bilhões em relação à previsão inicial da Lei Orçamentária Anual para 2020;

c) a arrecadação total das receitas federais em julho de 2020 totalizou R\$ 115,990 bilhões, representando decréscimo real de 17,68% em relação a 2019;

d) a arrecadação do período de janeiro a julho de 2020 totalizou R\$ 781,956 bilhões, representando decréscimo real de 15,16% em relação a 2019;

e) a administração tributária avançou em medidas de enfrentamento à pandemia do coronavírus no período de abril a setembro de 2020 nos grupos de desonerações, com impacto estimado de R\$ 35 bilhões; diferimentos, com impacto estimado de R\$ 130,36 bilhões; e medidas administrativas de desburocratização, sem impacto estimado;

f) as medidas administrativas de desburocratização mostraram-se promissoras e podem ser intensificadas pelo Ministério da Economia, ratificando o item 9.1.5 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas;

g) o suporte oferecido pela Lei Complementar 173/2020 atingiu o objetivo de recompor as perdas de arrecadação pelos entes federais, mas houve desequilíbrio na suficiência dos estados, ratificando o item 9.1.6 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas;

h) divergências de informações sobre recuperação da arrecadação podem influenciar decisões políticas futuras ao transparecer retomada econômica maior do que realmente está de fato ocorrendo, ratificando o constante do item 9.1.7 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas;

i) o risco de frustração de receitas originalmente previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2020 permanece e é considerado de probabilidade e impacto altos; ratificando o item 9.1, alínea c, do Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário, os itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário e o item 9.1.8 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário, todos de relatoria do Ministro Bruno Dantas;

j) o risco de ações fiscais temporárias tornarem-se de caráter continuado no período pós-pandemia é de probabilidade e impacto altos, ratificando o item 9.1, alínea b, do Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário, o item 9.1.4 do Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário e o item 9.1.9 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário, todos de relatoria do Ministro Bruno Dantas; e

k) o volume dos repasses de FPE e FPM depende diretamente da arrecadação de impostos, cujo montante é derivado do nível de atividade econômica, havendo alta probabilidade de que a oscilação ainda se prolongue, ante a indefinição quanto ao termo final das medidas restritivas de enfrentamento da pandemia.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

91. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Bruno Dantas, com as seguintes propostas:

a. informar ao Ministério da Economia; à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao Coronavírus (CN-Covid-19); ao Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP) da Casa



Civil e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19) da Procuradoria-Geral da República que:

a.1. embora historicamente o relatório de arrecadação divulgado pela RFB ocorra em torno do dia 22 do mês subsequente, a publicação referente ao mês de agosto não ocorreu até o dia 30 de setembro de 2020, o que inviabilizou a análise da arrecadação até o mês de agosto pelo presente relatório;

a.2. a frustração da arrecadação administrada pela RFB de janeiro a julho de 2020 totalizou R\$ 150,565 bilhões em relação à previsão inicial da Lei Orçamentária Anual para 2020;

a.3. a arrecadação total das receitas federais em julho de 2020 totalizou R\$ 115,990 bilhões, representando decréscimo real de 17,68% em relação a 2019;

a.4. a arrecadação do período de janeiro a julho de 2020 totalizou R\$ 781,956 bilhões, representando decréscimo real de 15,16% em relação a 2019;

a.5. a administração tributária avançou em medidas de enfrentamento à pandemia do coronavírus no período de abril a setembro de 2020 nos grupos de desonerações, com impacto estimado de R\$ 35 bilhões; diferimentos, com impacto estimado de R\$ 130,36 bilhões; e medidas administrativas de desburocratização, sem impacto estimado;

a.6. as medidas administrativas de desburocratização mostraram-se promissoras e podem ser intensificadas pelo Ministério da Economia, ratificando o item 9.1.5 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas;

a.7. o suporte oferecido pela Lei Complementar 173/2020 atingiu o objetivo de recompor as perdas de arrecadação pelos entes federais, mas houve desequilíbrio na suficiência dos estados, ratificando o item 9.1.6 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas;

a.8. divergências de informações sobre recuperação da arrecadação podem influenciar decisões políticas futuras ao transparecer retomada econômica maior do que realmente está de fato ocorrendo, ratificando o constante do item 9.1.7 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas;

a.9. o risco de frustração de receitas originalmente previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2020 permanece e é considerado de probabilidade e impacto altos; ratificando o item 9.1, alínea c, do Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário, os itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário e o item 9.1.8 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário, todos de relatoria do Ministro Bruno Dantas;

a.10. o risco de ações fiscais temporárias tornarem-se de caráter continuado no período pós-pandemia é de probabilidade e impacto altos, ratificando o item 9.1, alínea b, do Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário, o item 9.1.4 do Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário e o item 9.1.9 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário, todos de relatoria do Ministro Bruno Dantas;

a.11. o volume dos repasses de FPE e FPM depende diretamente da arrecadação de impostos, cujo montante é derivado do nível de atividade econômica, havendo alta probabilidade de que a oscilação ainda se prolongue, ante a indefinição quanto ao termo final das medidas restritivas de enfrentamento da pandemia;

b. encaminhar o inteiro teor do acórdão que vier a ser proferido, incluindo relatório e voto, para: i) o Senado Federal; ii) a Câmara dos Deputados; iii) a Casa Civil; iv) o Ministério da Economia, e v) Procuradoria-Geral da República; e

c. arquivar liminarmente este processo, nos termos art. 169, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se do quarto relatório de acompanhamento com o objetivo de verificar a elaboração e a implementação das medidas aduaneiras e tributárias pelo governo federal em resposta à crise do coronavírus.

2. O escopo do trabalho buscou identificar as principais medidas de resposta à crise da covid-19 no país, especialmente sob o enfoque das alterações normativas no âmbito tributário federal, realizadas direta ou indiretamente pelos órgãos acompanhados: Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

3. Este trabalho insere-se no Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à

Covid-19 e do Programa Coopera - Programa de Atuação no Enfrentamento da Crise da Covid-19, ambos no âmbito deste Tribunal, contemplando ações de orientação, parceria e diálogo.

4. Nesta fase, a Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social (SecexPrevidência) atualizou e consolidou as informações referentes aos meses de abril a setembro do corrente ano sobre a evolução da arrecadação tributária federal e reiterou riscos anteriormente identificados de natureza tributária nesse período de enfrentamento da pandemia.

5. Anoto, por oportuno, que as informações sobre arrecadação de impostos federais pela RFB para a confecção deste voto foram atualizadas até agosto deste ano, conforme dados extraídos do 'Relatório Análise da Arrecadação das Receitas Federais/Agosto de 2020', disponível no endereço eletrônico <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2020/agosto2020/analise-mensal-ago-2020.pdf>.

6. Acolho, em essência, a análise empreendida e a proposta de encaminhamento sugerida pela unidade instrutora, com ajustes de forma, sem prejuízo de fazer algumas considerações.

II

7. Como já apontado nas etapas anteriores, as medidas tributárias de resposta à crise foram classificadas em três grupos: desonerações, que consistem na desobrigação ou exoneração de determinado tributo; diferimentos, que compreendem postergação do pagamento do tributo; e administrativas, que objetivam contribuir para a desburocratização das responsabilidades tributárias.

8. Inicialmente, a administração tributária adotou várias medidas de desoneração e de diferimento de impostos, conforme consolidado nas Tabelas 1 e 2 do relatório que antecede este voto.

9. De informação nova, esta etapa traz os 'dados definitivos' e seus respectivos impactos financeiros advindos dessas medidas.

10. As desonerações no período totalizaram o montante de R\$ 35 bilhões, com destaque para as desonerações do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), do Programa Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que alcançaram o valor de R\$ 22,7 bilhões.

11. Outro item de destaque diz respeito às medidas editadas para beneficiar a cadeia produtiva de produtos diretamente relacionados ao tratamento da covid-19. A desoneração do Imposto de Importação chegou ao valor aproximadamente de R\$ 4,5 bilhões.

12. No que concerne aos diferimentos do pagamento de tributos, somente uma medida já apresenta impacto definitivo, que é a prorrogação da isenção do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), na ordem de R\$ 7 bilhões. É estimado que o diferimento de pagamento de impostos chegue à cifra de R\$ 130 bilhões.

13. Em suma, as desonerações tributárias e os diferimentos decorrentes das medidas adotadas pelo governo federal para enfrentamento da pandemia do coronavírus devem atingir aproximadamente R\$ 165 bilhões.

14. Como já ponderei em etapas anteriores deste trabalho, embora os diferimentos e as desonerações tenham, por ora, impactos significativos na arrecadação das receitas federais, essas ações são potencialmente positivas para o setor produtivo nacional, especialmente sob o ponto de vista da manutenção e da retomada da atividade econômica no país.

15. Por fim, foram identificadas catorze medidas administrativas de desburocratização de cunho tributário, as quais estão consolidadas na Tabela 3 do relatório que antecede este voto. Algumas dessas têm grande potencial de se tornarem ações permanentes no cotidiano das instituições que as instituíram, especialmente aquelas que buscam dar maior agilidade no atendimento ao cidadão.

16. Outra medida adotada no período foi a regulamentação pela Receita Federal do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), o qual foi tratado de forma mais detalhada na terceira etapa deste acompanhamento.

17. Destaco que, no mês de setembro, verificou-se que os recursos iniciais do Pronampe não foram suficientes para atender à demanda dos microempresários. Houve, então, reforço de seu orçamento em cerca de R\$ 12 bilhões, os quais também foram rapidamente consumidos.

18. Há notícias de que o programa terá nova alocação de recursos em cerca de R\$ 10 bilhões para uma terceira fase, o que demandará alteração legislativa para sua operacionalização.

19. Registro que a avaliação da desassistência dos bancos às empresas de menor porte e, consequentemente, a instituição do Pronampe, fazem parte do escopo da segunda etapa do acompanhamento no âmbito do TC 016.028/2020-1, por mim relatado e que trata da atuação do Banco Central do Brasil (BCB) em sua regulação do Sistema Financeiro Nacional, em face da crise provocada pela pandemia da covid-19.

20. Os números acima expressam o quão ávido está o mercado por fontes de financiamento, em especial para o setor de microempreendedores, o qual tem menor e mais difícil acesso a crédito no sistema bancário, ainda mais em tempos de crise.

21. Nesse sentido, é forçoso reconhecer a importância do programa para que esse segmento de empresas consiga se manter e se reerguer durante e no pós pandemia.

22. Outra medida empreendida recentemente foi a criação do Programa Emergencial de Acesso ao Crédito na modalidade de Garantia de Recebíveis (Peac – Maquininhas).

23. O Peac-Maquinhinhas foi instituído por meio da Lei 14.042/2020, contando com um orçamento de R\$ 10 bilhões com recursos da União, a serem liberados em duas parcelas iguais.

24. O programa pretende facilitar o acesso a crédito aos microempreendedores individuais e às microempresas e empresas de pequeno porte, sendo as operações de crédito garantidas pelos recebíveis provenientes das máquinas de cartão de crédito e débito, conhecidas como “maquininhas de cartão”.

25. Da mesma forma que o Pronampe, o Peac-Maquinhinhas visa dar “fôlego” financeiro aos microempreendedores neste momento de crise sanitária e de retomada da economia.

III

26. No que concerne à evolução das informações sobre arrecadação tributária federal, verificou-se que a arrecadação administrada pela Receita Federal prevista na LOA até o mês de agosto totalizava R\$ 1,02 trilhão (peça 95, p. 5), mas o montante efetivamente apurado foi de R\$ 869,80 bilhões, o que representa a frustração das receitas inicialmente previstas em R\$ 149,3 bilhões.

27. Em agosto, o total da arrecadação das receitas administradas pela Receita Federal teve leve aumento em comparação ao mês de julho de 2020 (cerca de 12%), totalizando R\$ 125,2 bilhões. No entanto, a arrecadação das receitas administradas pela RFB no período de janeiro a agosto de 2020 em relação ao mesmo período de 2019 apresentou decréscimo real de 13,02%, sendo que a arrecadação total, na mesma base de comparação, teve queda de 1,37%.

28. Destaca-se que, a partir de agosto de 2020, iniciou-se o recebimento de impostos que tiveram seus pagamentos diferidos, o que atingiu, no mês, o montante de R\$ 17,3 bilhões.

29. Embora haja sinais de retomada e recuperação da economia, o cenário futuro de arrecadação dos impostos federais ainda é cercado de incertezas, o que faz com que seja oportuna a continuidade deste acompanhamento, especialmente considerando todas as consequências que eventual frustração de receitas traz para a manutenção da máquina administrativa e para as políticas e os investimentos públicos.

30. Como já relatado nas etapas anteriores deste acompanhamento, a frustração na arrecadação federal é dramática não só para as finanças da União como também para os entes subnacionais, uma vez que a arrecadação do imposto sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) tem impacto no Fundo de Participação dos Estados (FPE), no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e, consequentemente, no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

31. A Lei Complementar 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), definiu três medidas para ajuda aos entes federativos: i) a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas de entes federativos com a União; ii) a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; e iii) a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.



32. Desde a elaboração do último relatório até o presente momento, a situação de desequilíbrio na suficiência do suporte aos entes federais continuou apresentando disfunções, uma vez que a perda de arrecadação pelos estados não foi uniforme nem generalizada.

33. A título de exemplo, segundo o Painel de Medidas de Suporte aos Entes Federais do Ministério da Economia (<https://monitora-suporte-federativo.herokuapp.com>), os estados do Amazonas, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará e Rondônia tiveram ganho de arrecadação, o que não justificaria, *a priori*, o recebimento de suporte para essa finalidade.

IV

34. Da mesma forma que disposto nas etapas anteriores deste acompanhamento, foram apontados os seguintes riscos advindos da pandemia da covid-19 na área tributária: i) frustração de receitas originalmente previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020; ii) ações fiscais temporárias tornarem-se de caráter continuado no pós-pandemia; e iii) redução de repasse aos Estados e Municípios.

35. A análise desses riscos não sofreu alterações significativas nesta etapa, permanecendo todos como de probabilidade e impacto altos.

36. Em suma, esta etapa reiterou as informações e conclusões das fases anteriores deste acompanhamento referentes: i) ao suporte oferecido pela Lei Complementar 173/2020; ii) às divergências de informações sobre recuperação da arrecadação; iii) ao risco de frustração de receitas originalmente previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2020; e iv) ao risco de ações fiscais temporárias tornarem-se de caráter continuado no período pós-pandemia.

37. Assim, as ponderações e os alertas que fiz nos votos referentes aos Acórdãos 1.195/2020, 1.638/2020 e 2.193/2020, todos do Plenário, permanecem válidos e coerentes com este momento processual.

V

38. Em resumo, trago abaixo as conclusões, com ajustes de forma, desta fase de acompanhamento, as quais devem ser encaminhadas, juntamente com o relatório de auditoria, para conhecimento, ao Ministério da Economia, à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao Coronavírus (CN-Covid-19); ao Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República; e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), coordenado pela Procuradoria-Geral da República:

a) a frustração da arrecadação administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) de janeiro a agosto de 2020 totalizou R\$ 149,3 bilhões em relação à previsão inicial da Lei Orçamentária Anual para 2020;

b) a arrecadação total das receitas federais em agosto de 2020 totalizou R\$ 125,2 bilhões, representando acréscimo real de 0,64% em relação a 2019, sendo R\$ 122 bilhões em receitas administradas pela RFB, o que representa um acréscimo para a mesma comparação de 1,32%;

c) a arrecadação das receitas administradas pela RFB no período de janeiro a agosto de 2020 totalizou R\$ 869,8 bilhões, representando decréscimo real de 13,02% em relação ao mesmo período de 2019;

d) a administração tributária adotou medidas de enfrentamento à pandemia do coronavírus no período de abril a setembro de 2020 nos grupos de desonerações, com impacto estimado de R\$ 35 bilhões; diferimentos, com impacto estimado de R\$ 130,4 bilhões; e medidas administrativas de desburocratização, sem impacto estimado;

e) as medidas administrativas de desburocratização mostraram-se promissoras e podem ser intensificadas pelo Ministério da Economia, ratificando o item 9.1.5 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário;

f) o suporte oferecido pela Lei Complementar 173/2020 atingiu o objetivo de recompor as perdas de arrecadação pelos entes federais, mas houve desequilíbrio na suficiência dos estados, ratificando o item 9.1.6 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário;

g) divergências de informações sobre recuperação da arrecadação podem influenciar decisões políticas futuras ao transparecer retomada econômica maior do que realmente está de fato ocorrendo, ratificando o item 9.1.7 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário;



h) o risco de frustração de receitas originalmente previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2020 permanece e é considerado de probabilidade e impacto altos; ratificando o item 9.1, alínea c, do Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário, os itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário e o item 9.1.8 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário;

i) o risco de ações fiscais temporárias tornarem-se de caráter continuado no período pós-pandemia é de probabilidade e impacto altos, ratificando o item 9.1, alínea b, do Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário, o item 9.1.4 do Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário e o item 9.1.9 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário; e

j) o volume dos repasses de FPE e FPM depende diretamente da arrecadação de impostos, cujo montante é derivado do nível de atividade econômica, havendo alta probabilidade de que a oscilação ainda se prolongue, ante a indefinição quanto ao termo final das medidas restritivas de enfrentamento da pandemia.

VI

39. Por fim, registro a necessidade de que este acompanhamento continue até o final do estado de emergência causado pela pandemia do coronavírus. Embora os objetivos deste trabalho já tenham sido, em grande medida, atingidos, especialmente ao fornecer informações fidedignas e tempestivas às autoridades e às instituições competentes para elaborar e decidir sobre as políticas e as medidas para o enfrentamento da crise da covid-19, bem como ao público em geral, é apropriado que seja realizada uma consolidação final das informações e das medidas tributárias e seus efeitos.

40. Por exemplo, no que concerne ao diferimento de pagamentos de impostos, no mês de agosto passado, contribuintes já começaram a pagar tributos diferidos relativos a períodos de apuração anteriores. Nesse contexto, o relatório final pode abordar tal assunto, tendo em vista os possíveis efeitos desse instituto para o alcance, ou não, da normalidade arrecadatória dos impostos federais.

41. Assim, deve ser orientado à SecexPrevidência que submeta, no momento oportuno, relatório final consolidando as informações tributárias objeto deste acompanhamento, preferencialmente de forma gráfica.

42. Nesse ínterim, caso sobrevenha qualquer fato extraordinário que exija a emissão, de pronto, de manifestação por parte do Tribunal sobre a matéria, deve a unidade instrutora submeter a questão imediatamente a este Relator.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2837/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.841/2020-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Responsáveis/Interessados: não há.
4. Órgãos: Conselho Administrativo de Recursos Fiscais; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido a quarta etapa deste acompanhamento com vistas a verificar a elaboração e a implementação das medidas aduaneiras e tributárias pelo governo federal em resposta à crise da covid-19,

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

9.1. informar ao Ministério da Economia; à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao Coronavírus (CN-Covid-19); ao Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP) da Casa Civil e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19) da Procuradoria-Geral da República que:

9.1.1. a frustração da arrecadação administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) de janeiro a agosto de 2020 totalizou R\$ 149,3 bilhões em relação à previsão inicial da Lei Orçamentária Anual para 2020;

9.1.2. a arrecadação total das receitas federais em agosto de 2020 totalizou R\$ 125,2 bilhões, representando acréscimo real de 0,64% em relação a 2019, sendo R\$ 121 bilhões em receitas administradas pela RFB, o que representa um acréscimo para a mesma comparação de 1,32%;

9.1.3. a arrecadação das receitas administradas pela RFB no período de janeiro a agosto de 2020 totalizou R\$ 869,8 bilhões, representando decréscimo real de 13,02% em relação ao mesmo período de 2019;

9.1.4. a administração tributária adotou medidas de enfrentamento à pandemia do coronavírus no período de abril a setembro de 2020 nos grupos de desonerações, com impacto estimado de R\$ 35 bilhões; diferimentos, com impacto estimado de R\$ 130,4 bilhões; e medidas administrativas de desburocratização, sem impacto estimado;

9.1.5. as medidas administrativas de desburocratização mostraram-se promissoras e podem ser intensificadas pelo Ministério da Economia, ratificando o item 9.1.5 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário;

9.1.6. o suporte oferecido pela Lei Complementar 173/2020 atingiu o objetivo de recompor as perdas de arrecadação pelos entes federais, mas houve desequilíbrio na suficiência dos estados, ratificando o item 9.1.6 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário;

9.1.7. divergências de informações sobre recuperação da arrecadação podem influenciar decisões políticas futuras ao transparecer retomada econômica maior do que realmente está de fato ocorrendo, ratificando o item 9.1.7 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário;

9.1.8. o risco de frustração de receitas originalmente previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2020 permanece e é considerado de probabilidade e impacto altos; ratificando o item 9.1, alínea c, do Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário, os itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário e o item 9.1.8 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário;

9.1.9. o risco de ações fiscais temporárias tornarem-se de caráter continuado no período pós-pandemia é de probabilidade e impacto altos, ratificando o item 9.1, alínea b, do Acórdão 1.195/2020-TCU-Plenário, o item 9.1.4 do Acórdão 1.638/2020-TCU-Plenário e o item 9.1.9 do Acórdão 2.193/2020-TCU-Plenário; e

9.1.10. o volume dos repasses de FPE e FPM depende diretamente da arrecadação de impostos, cujo montante é derivado do nível de atividade econômica, havendo alta probabilidade de que a oscilação ainda se prolongue, ante a indefinição quanto ao termo final das medidas restritivas de enfrentamento da pandemia;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, além dos órgãos acima, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, e ao Ministério da Economia; e

9.3. Orientar a SecexPrevidência que:

9.3.1. continue a execução deste acompanhamento até o final do estado de calamidade causado pela pandemia do coronavírus, com a elaboração de relatório final consolidando as informações tributárias, preferencialmente de forma gráfica; e

9.3.2. caso sobrevenha, neste período, qualquer fato extraordinário que exija a emissão de manifestação por parte do Tribunal, deve a unidade instrutora submeter a questão imediatamente ao Relator com a respectiva proposta de encaminhamento.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.



11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2837-40/20-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 020.972/2019-9

Natureza: Relatório de Levantamento

Entidade: Banco Central do Brasil; Secretaria do Tesouro Nacional.

Responsável: não há.

Interessado: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. BANCO CENTRAL DO BRASIL. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. GESTÃO DE RESERVAS INTERNACIONAIS E IMPACTO NA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 56), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 57-58):

“I. INTRODUÇÃO

I.1 Objetivo geral

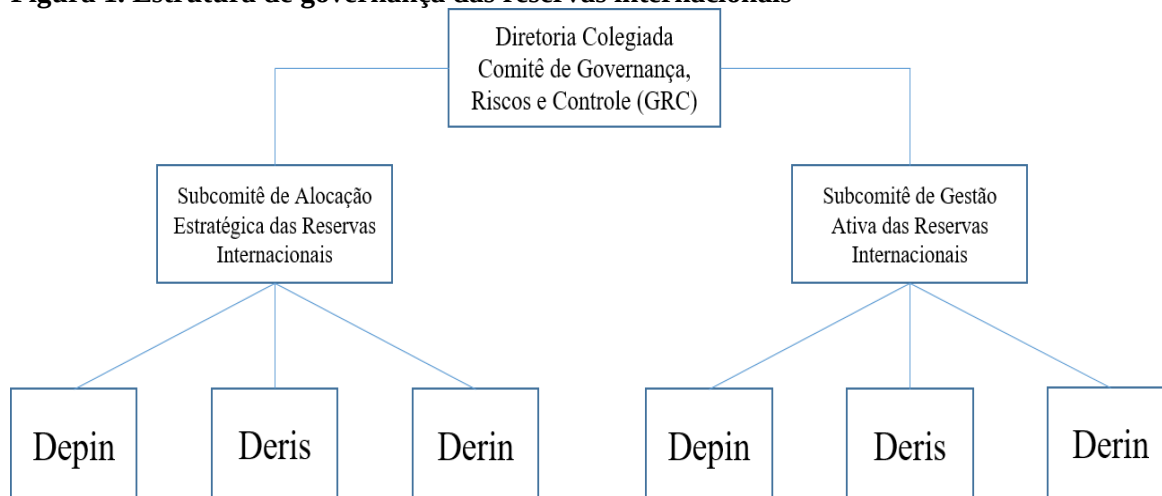
1. Trata-se de Levantamento com o objetivo de identificar as operações e os respectivos registros, os objetivos e os custos relacionados à gestão das reservas internacionais, bem como compreender os mecanismos de impacto na dívida pública federal. O Levantamento é decorrente de deliberação constante em Despacho de 27/6/2019 do Min. Bruno Dantas (TC 015.661/2019-9).

I.2 Visão Geral do Objeto

2. As reservas internacionais são os ativos do Brasil denominados em moedas estrangeiras conversíveis, detidos contra não residentes, e que servem como uma forma de seguro para o país fazer frente às suas obrigações no exterior, bem como se proteger de choques de natureza externa, tais como crises cambiais e interrupções nos fluxos de capital para o país.

3. Conforme art. 10, inciso VIII, da Lei 4.595/1964 é competência privativa do Banco Central ‘ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira e de Direitos Especiais de Saque e fazer com estas últimas todas e quaisquer operações previstas no Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional’.

4. Em termos de estrutura de governança, até 10/09/19, a gestão das reservas estava organizada conforme figura abaixo:

Figura 1. Estrutura de governança das reservas internacionais

Nota: Departamento das Reservas Internacionais (Depin); Departamento de Riscos Corporativos e Referências Operacionais (Deris); Departamento de Assuntos Internacionais (Derin).

5. A Diretoria Colegiada do Bacen, no âmbito do GRC, é composta pelo Presidente e pelos diretores do BCB, todos com direito a voto. A GRC encontra-se no nível superior da estrutura e é responsável por definir as estratégias de longo prazo por meio de uma carteira de referência chamada de *benchmark*. Ademais, compete à diretoria colegiada avaliar os resultados obtidos no investimento das reservas, bem como definir os limites operacionais a que estão sujeitos os executores da política de investimento.

6. Até 10/9/2019 a gerência dos recursos estava dividida em dois níveis. No primeiro nível encontrava-se o Subcomitê de Alocação Estratégica das Reservas Internacionais, que era responsável pela gestão dos recursos de longo prazo, os quais contribuem em grande parte para o retorno total das reservas. No segundo nível estava o Subcomitê de Gestão Ativa das Reservas Internacionais, que era responsável pela gerência de curto prazo das reservas. O Subcomitê de gestão ativa reunia-se trimestralmente e estabelecia estratégias de desvio em relação à carteira de referência, dentro dos limites operacionais estabelecidos pelo GRC.

7. Conforme art. 5º do Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019, com a redação alterada pelo Decreto 9.812, de 30 de maio de 2019 (peça 30), foram extintos no âmbito do Bacen o Subcomitê de Alocação Estratégica das Reservas Internacionais e o Subcomitê de Gestão Ativa, os quais foram constituídos, respectivamente, pelas Portarias 95.507 e 95.508, ambas de 9 de novembro de 2017 (peças 28 e 29). Entretanto, os componentes dos subcomitês, dentre os quais o Diretor de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos (Direx), o Diretor de Política Monetária (Dipom) e o Diretor de Política Econômica (Dipec) passaram a propor em conjunto as propostas que até então eram encaminhadas pelos subcomitês ao GRC, nos termos das Portarias 104.558 e 104.559, ambas de 11 de setembro de 2019 (peças 31 e 32).

8. A revisão anual da carteira de referência, que ocorre no primeiro dia útil do mês de setembro, tem como objetivo verificar a adequação da alocação e dos critérios existentes à política de investimento das reservas internacionais. Nesse sentido, o Departamento das Reservas Internacionais (Depin) e o Departamento de Riscos Corporativos e Referências Operacionais (Deris) realizavam estudos técnicos para subsidiar a análise do subcomitê de alocação estratégica das reservas internacionais. Entretanto, tendo em vista a extinção dos subcomitês, as análises do Depin e Deris passaram a subsidiar as propostas dos diretores do Direx, Dipom e Dipec.

9. Ressalte-se que o Derin, que antes também auxiliava os subcomitês provendo análises sobre o cenário econômico e financeiro internacional, também passa a subsidiar as análises dos diretores do Direx, Dipom e Dipec.

10. Conforme inciso I, art. 108 do Regimento Interno do Bacen³ compete ao Depin a administração das reservas internacionais, cabendo ao Chefe do Depin, nos termos do inciso II, art. 109, do Regimento, contratar, autorizar, renovar e homologar operações com as reservas internacionais, observados os parâmetros estabelecidos pelo GRC.

11. Dentre as competências do Deris elencadas no art. 72 do Regimento Interno do Bacen, cabe destacar:
‘II - apoiar o GRC nas discussões técnicas de definição das referências operacionais (benchmarks) e de

³ Versão do Regimento Interno do Bacen atualizada pela Portaria 105.173, de 24/10/2019, publicada no DOU de 29/10/2019 (peça 50).

limites para os desvios em relação às referências, que reflitam os objetivos estratégicos e as preferências de risco da Diretoria Colegiada e estejam de acordo com a política de gestão de riscos do Banco Central;

(...)

IV - definir modelos e metodologias de risco, de referências operacionais (benchmarks), limites operacionais e avaliação de resultados, com base em critérios estabelecidos pelo GRC;'

12. No que se refere ao Derin, cumpre destacar, conforme inciso VII do art. 70:

'VII - prover análises sobre o cenário econômico e financeiro internacional, inclusive para as reuniões do Copom e do Comef e para o monitoramento das economias dos BRICS;'

13. Nesse sentido, verifica-se que o Depin, atuando na administração de reservas, o Deris, exercendo o gerenciamento de riscos, bem como o Derin, provendo análises sobre o cenário econômico e financeiro internacional fornecem estudos técnicos, operacionalizam as decisões do GRC.

14. O documento do Bacen onde constam informações sobre o gerenciamento e a evolução das reservas internacionais é o Relatório de Gestão das Reservas Internacionais (RGRI). Embora o RGRI seja de periodicidade anual, mensalmente é publicado no site do Bacen nota para a imprensa com dados mensais sobre a evolução das reservas internacionais. Conforme informações obtidas da Nota para a Imprensa 27.1.2020 - Estatísticas do Setor Externo, o estoque das reservas internacionais reduziu US\$ 17,8 bilhões ao longo de 2019, passando de US\$ 374,7 bilhões ao final de 2018, para US\$ 356,9 bilhões ao final de 2019.

15. Importante ressaltar que a descrição do modelo de governança acima (itens 4-12), se refere à gestão de reservas internacionais, ou seja, ao investimento e a rentabilidade dos recursos das reservas, em que são observados parâmetros de segurança, liquidez e rentabilidade. Entretanto, para fins de política cambial, ou seja, a atuação do Bacen no mercado de câmbio local, caso se identifiquem condições adversas para seu regular funcionamento, a estrutura de formulação, acompanhamento e controle ocorre de outra forma.

16. A formulação de política cambial, conforme resposta encaminhada pelo Bacen com base na peça 33, compete à diretoria colegiada do Bacen, nos termos do art.11, inciso III, alínea 'a' do Regimento Interno do Bacen. Já o acompanhamento e controle de política cambial cabe tanto a Diretoria Colegiada, como ao Diretor de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos, bem como ao Deris, ficando a execução da política de câmbio, a cargo do diretor de política monetária, bem como ao Depin e ao Demab (Departamento de Operações de Mercado Aberto).

1.3 Aspectos metodológicos, escopo e procedimentos de auditoria

17. A metodologia do trabalho consistiu inicialmente em apresentações pelo Bacen sobre as reservas internacionais, ocasião em que foram respondidas questões relacionadas a custos, nível ideal de reservas, regramento jurídico, bem como os efeitos do acúmulo de reservas na dívida pública federal. Ademais, no âmbito das apresentações foram abordadas questões relacionadas à gestão do processo realizada pelo Depin e ao papel desempenhado pela área de risco corporativo (Deris).

18. Posteriormente, a fim de subsidiar o levantamento, foi encaminhado o Ofício 1-173-2019-TCU/SEMAG (peça 5), requerendo informações sobre os relatórios de auditoria interna, auditoria independente, e da Controladoria-Geral da União, relativos às reservas internacionais, ocasião em que também foram elaborados alguns questionamentos referentes ao tema. Em resposta ao Ofício 1-173-2019-TCU/SEMAG, foi encaminhada documentação constante as peças 6-15, bem como o Ofício 19019/2019-BCB/AUDIT, peça 16, com resposta aos questionamentos feitos pela equipe de levantamento.

19. De forma a sistematizar a execução do trabalho, serviu de subsídio o documento de elaboração do FMI '*Revised Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management*' (peça 34), que estabelece diretrizes para gerenciamento de reservas cambiais, e foi desenvolvido como parte de um programa de trabalho do FMI para ajudar a fortalecer a arquitetura financeira internacional, promover políticas e práticas que contribuam para a estabilidade e transparência no setor financeiro e reduzir as vulnerabilidades externas dos países membros. Assim, foram discutidas no âmbito do Bacen algumas diretrizes extraídas do documento do FMI, de forma a observar o alinhamento da autarquia às práticas internacionais.

20. No âmbito do referido trabalho, foram apresentadas pelo Depin as principais operações envolvendo a gestão das reservas internacionais, ocasião em que restaram demonstradas as diferenças entre operações de política cambial e gestão das reservas internacionais. Por meio de e-mail (peça 21), foi solicitado detalhamento/exemplificação de operações envolvendo a gestão das reservas, sendo válido ressaltar que durante o trabalho foi realizado acompanhamento de operação envolvendo a gestão das reservas internacionais, momento em que foi efetuada a venda de um título francês e a compra de um título holandês, desde a contratação até a liquidação, para rebalanceamento da carteira.

21. Quanto ao impacto das reservas internacionais na DBGG e nas operações compromissadas, pode-se destacar que a partir do exercício financeiro de 2008 foram introduzidas duas alterações metodológicas relevantes no cálculo da Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG. A primeira delas excluiu os títulos na carteira do Bacen do total da DBGG e a segunda modificação incluiu as operações compromissadas no cômputo desse indicador. Tais modificações consistiram em excluir da DBGG os títulos livres na carteira da autoridade monetária. Nesse contexto, utilizam-se os fatores condicionantes da evolução da DBGG, no período de 2006 a 2018, com base na metodologia atual implementada em 2008 e, também, com base na metodologia vigente até 2007.

22. Por fim, são descritos no trabalho de levantamento os argumentos do Bacen sobre a utilização de reservas internacionais para finalidades não previstas pelo FMI, tais como investimento em infraestrutura e abatimento da dívida pública.

II. LEVANTAMENTO

II.1 Informações sobre os custos das reservas internacionais

23. Conforme informado no âmbito do Ofício 19.019/2019-BCB/AUDIT:

‘35. Quanto à análise de custo-benefício de manutenção das reservas, a política de investimento define entre os objetivos estratégicos de longo prazo das reservas internacionais dar confiança ao mercado de que o país será capaz de honrar seus compromissos externos e fornecer suporte à execução das políticas monetária e cambial. Adota-se gestão integrada de ativos e passivos nacionais - ALM (*Asset-Liability-Management*) com cobertura cambial de 100% da dívida externa do setor público e busca, na medida do possível, dar cobertura cambial da dívida externa bruta. Esta diretriz pode ser revista, quando necessário, no âmbito da Diretoria Colegiada do BCB, em reunião do GRC.

36. Dessa forma, a análise de custos e benefícios da manutenção das reservas internacionais fica prejudicada pela ausência do cenário contrafactual. Os principais méritos para defender a manutenção de reservas em moeda estrangeira são: aumento da credibilidade e seguro contra choques externos. Avaliar o benefício desse seguro passaria por estimar qual teria sido o efeito dos choques externos e internos, pelos quais a economia brasileira passou nos últimos anos, na ausência deste colchão de reservas internacionais. Esta avaliação não é simples, mas pode-se afirmar que os impactos sobre a inflação e a atividade econômica seriam muito mais profundos. Por outro lado, a mensuração dos custos *ex-post* é mais direta, sendo a própria marcação a mercado em Reais dos instrumentos cambiais no balanço do BCB, notadamente as reservas internacionais e os *swaps* cambiais. No período de 2008 a julho de 2019 esse resultado, já corrigido pela taxa Selic, foi positivo em R\$ 16,4 bilhões, visto que o diferencial de juros foi mais do que compensado pela depreciação do Real frente ao dólar e pela própria rentabilidade dos investimentos realizados com as reservas.’ (peça 16, p. 10/11)

24. Conforme se pode observar pelas informações prestadas pelo Bacen se considerarmos o período de janeiro de 2008 a julho de 2019, o resultado apresentado pelas reservas internacionais, considerando a taxa Selic, bem como a variação cambial foi positivo em R\$ 16,4 bilhões (peça 16, p. 11).

25. Pela metodologia utilizada no cálculo acima, o custo da dívida pública seria empregado para quantificar o custo de manutenção das reservas. Nesse sentido, a taxa Selic serviria de balizador para mensuração do custo da dívida. Conforme Relatório anual da dívida pública de 2018, a maior parte da dívida pública, cerca de 35,5%, está atrelada à taxa Selic.

26. Outro ponto considerado no cálculo acima refere-se à variação cambial, visto que, como as reservas são denominadas em dólar, se essa moeda se valoriza, o valor em real das reservas aumenta, caso contrário, na hipótese de desvalorização do dólar, o valor das reservas em reais diminui.

27. Ainda que seja necessária alguma metodologia de mensuração de custos, verifica-se pela resposta apresentada que os objetivos das reservas internacionais é ‘dar confiança ao mercado de que o país será capaz de honrar seus compromissos externos e fornecer suporte à execução das políticas monetária e cambial.’ (peça 16, p. 10)

28. Entretanto, conforme apresentado na resposta do Bacen:

‘o benefício desse seguro passaria por estimar qual teria sido o efeito dos choques externos e internos pelos quais a economia brasileira passou nos últimos anos, na ausência deste colchão de reservas internacionais. Esta avaliação não é simples, mas pode-se afirmar que os impactos sobre a inflação e a atividade econômica seriam muito mais profundos’. (peça 16, p. 11)

29. Nesse sentido, observa-se certa dificuldade de se mensurar o custo-benefício das reservas internacionais, dada a complexa tarefa de se estimar os benefícios, e quais valores poderiam estar a eles associados. Entretanto, ainda que tal dificuldade exista, são apresentados, na nota técnica do Bacen

encaminhada a esse órgão de controle como parte do TC 033.619/2016-6, estudos relacionados a comparação do volume de reservas entre países em desenvolvimento. De acordo com a nota técnica do Bacen:

‘A comparação com outros países permite afirmar que o Brasil tem um volume de reservas compatível com a prática internacional. Vale destacar que para países em desenvolvimento sem a inclusão dos asiáticos, a mediana é de 15,5% de reservas internacionais como proporção do PIB e a média é de 18,5%. O valor das reservas internacionais em relação ao PIB para o Brasil ao final de 2017 foi de 18,2%, muito próximo do valor médio para os países em desenvolvimento sem Ásia e acima da mediana para a amostra.’ (peça 18, p. 19)

30. Na nota técnica apresentada também são feitas considerações em relação ao custo-benefício de reservas, adequação do volume de reservas à metodologia proposta pelo FMI, uso da variável volume de importações para normalização de reservas internacionais, dentre outras.

31. Ressalte-se, conforme apontado à peça 16, que apesar de o Bacen ter produzido a nota técnica sobre adequação do volume de reservas internacionais, bem como o artigo acadêmico ‘*The Self-insurance Role of International Reserves and the 2008-2010 Crisis*’ (peça 35), não existe estudo periódico de forma estruturada sobre o volume adequado de reservas, embora essa seja uma recomendação do FMI. Conforme será visto no tópico a seguir. Nesse sentido a autarquia conclui:

‘Como colocado anteriormente, as reservas internacionais foram acumuladas pelo BCB como uma forma de seguro contra choques externos. Nesse sentido, sua acumulação é realizada quando o ambiente econômico assim o permite e sua utilização quando necessário. A definição de limites ótimos teria o potencial de fragilizar esse seguro ao indicar limites a capacidade de atuação do BCB. Em função disso, não existem estudos periódicos de forma estruturada sobre o volume adequado de reservas.’ (peça 16, p. 12)

II.2 Diretrizes do Fundo Monetário Internacional

32. Conforme documento à peça 36, foram obtidas em reuniões no Bacen, bem como em análise documental, informações sobre a observância de algumas diretrizes do *guideline* do FMI pela autarquia. Tais diretrizes foram selecionadas pela equipe de levantamento e são referentes à estratégia de gerenciamento de reservas e coordenação, transparência e responsabilização, estrutura institucional e organizacional e estrutura de gerenciamento de risco.

33. No que se refere à estratégia de gerenciamento de reservas e coordenação, verifica-se que no âmbito do Bacen foi realizado estudo recente sobre critérios de adequação e análise custo/benefício das reservas internacionais (peça 18), decorrente de deliberação proferida no item 9.8 do Acórdão- 1.084/2018-TCU-Plenário. Ademais, durante o trabalho de levantamento foi apresentado pelo Bacen um ‘*working paper*’ com o título ‘*The Self-insurance Role of International Reserves and the 2008-2010 Crisis*’, que tratou da análise de adequação e custo/benefício das reservas internacionais, evidenciando que países que detinham elevadas reservas internacionais tiveram menores custos de ajuste no período da crise de 2008-2010. Entretanto, conforme já mencionado no item 31, não existe estudo periódico de forma estruturada sobre o volume adequado de reservas. Nesse aspecto, o *guideline* do FMI aduz:

‘12. A avaliação de estratégias alternativas de gestão das reservas e suas respectivas implicações para sua adequação provavelmente serão facilitadas por uma análise de custo-benefício da manutenção das reservas.’

34. Outra diretriz a ser observada na estratégia de gerenciamento de reservas é que a carteira busque a cobertura cambial da dívida externa bruta. Em setembro de 2019, a dívida externa bruta, que inclui os setores público e privado, totalizava US\$ 327,39 bilhões, enquanto o volume de reservas internacionais estava em US\$ 376,43 bilhões. Conforme item 2.1 do Relatório de Gestão das Reservas Internacionais, em dezembro de 2018, a alocação por moedas das reservas se dava da seguinte forma: 89,93% em dólar norte-americano, 5,13% em euro, 1,92% em libra esterlina, 1,49% em iene, 0,75% em ouro, 0,47% em dólar canadense. Conforme se pode extrair do relatório ‘com essa alocação realizam-se 100% do *hedge* (proteção cambial) da dívida externa soberana e da dívida externa bruta.’ (peça 19, p. 17)

35. Com relação às diretrizes de transparência e responsabilização, verifica-se que o relatório de gestão das reservas internacionais (peça 19), documento anual que se encontra na décima primeira versão, dá transparência ao processo de administração das reservas internacionais, com informações sobre a gestão das reservas internacionais, política de investimento e administração de riscos e resultados.

36. Outro documento de relevância, de uso interno e controlado do Bacen, que apresenta objetivos da gestão de reservas e revisa anualmente a carteira de referência é o Manual de Gestão das Reservas Internacionais (peça 20). A política de investimentos é definida pelo GRC (Comitê de Governança, Riscos e Controle) em função dos objetivos estratégicos de longo prazo a serem alcançados com as reservas internacionais. As diretrizes estabelecidas no âmbito do GRC definem o perfil de risco e de retorno esperado por

meio de uma carteira de referência apropriada, os limites operacionais para os desvios autorizados em relação a essa carteira de referência e os critérios de mensuração dos resultados. Conforme a regra vigente, está prevista para o primeiro dia útil do mês de setembro a data base para revisão anual da carteira de referência com o objetivo de verificar a adequação da alocação e dos critérios existentes à política de investimento das reservas internacionais.

37. No que se refere à realização de auditoria independente, foi verificado que no âmbito do Bacen são realizadas semestralmente auditorias nas demonstrações financeiras, da qual fazem parte as reservas internacionais. No âmbito do trabalho foram encaminhadas duas auditorias anuais referentes aos anos de 2017 e 2018, realizadas pela KPMG, entretanto no *link* <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/balanceteslai> é possível verificar todas as publicações referentes a análise das demonstrações financeiras.

38. Quanto à estrutura institucional e organizacional, verifica-se que no âmbito do Bacen é realizada, a cada dois anos, auditoria interna independente na gestão das reservas internacionais (Relatórios de auditoria interna independente de 2016 e 2018, respectivamente às peças 12 e 13). Destaque-se que a cada dois anos, também é realizada auditoria interna relativa à política cambial do Bacen.

39. Quanto às diretrizes relacionadas a estrutura de gerenciamento de risco, consta do item 3.3 do relatório de gestão das reservas internacionais (peça 19, p. 25) que o risco de crédito individual de agências autorizadas pelo Bacen é baixo, em razão dos limites estabelecidos, tendo em conta que são permitidas somente aplicações em instrumentos de renda fixa com elevada qualidade de crédito, de acordo com a classificação de agência de avaliação de risco de crédito e também segundo avaliações internas.

40. Ademais, consta do relatório que, ‘na análise de crédito das contrapartes e dos emissores de títulos que compõem a carteira de títulos do BCB, são também considerados indicadores de mercado e informações contábeis.’ (peça 19, p. 26)

41. Nesse sentido, depreende-se do relatório que o Bacen além de considerar a classificação de agência de avaliação de risco, também realiza avaliações internas com análise de indicadores de mercado e informações contábeis das contrapartes e dos emissores.

42. No que se refere ao monitoramento de operações para verificar se foram estendidas além dos limites de tolerância a risco, verifica-se no item 1.3 do relatório de gestão das reservas internacionais (peça 19, p. 15), que os parâmetros e critérios de investimento são monitorados por sistema gerencial desenvolvido internamente. Conforme consta do relatório, os controles são realizados diariamente, e eventuais quebras dos limites operacionais estabelecidos são comunicadas automaticamente a todos os membros do GRC.

43. Para a avaliação de risco e a vulnerabilidade da carteira de reservas, conforme item 3.1 do relatório de gestão das reservas internacionais (peça 19, p. 21/23), além do VaR (*Value at Risk*), medida de risco que indica a perda máxima considerando dados históricos e determinado nível de confiança (probabilidade), o Bacen também utiliza o teste de estresse. Por meio desse teste, são definidos cenários de crise ou de estresse para os principais fatores de risco aos quais as reservas estão expostas, que servem como base para o cálculo das perdas financeiras potenciais diante de eventos adversos.

44. Conforme informações do relatório de gestão das reservas internacionais (peça 19, p. 22-23), os testes de estresse foram realizados considerando as posições do BCB ao final de 2018, e os fatores de risco utilizados são as taxas de câmbio do dólar americano contra as outras moedas das reservas e as curvas de juros subjacentes.

II.3 Política cambial x investimento das reservas internacionais

45. Inicialmente, cabe salientar a diferença existente entre política cambial e o investimento de reservas internacionais. Conforme informado no âmbito do Ofício 19.019/2019-BCB/AUDIT, de acordo com o entendimento consolidado pela PGBC (Procuradoria-Geral do Banco Central):

‘...as reservas internacionais podem ser legalmente utilizadas apenas de duas maneiras: para ‘investimento’, com fulcro no art. 10, inciso VIII, da Lei 4.595, de 1964, e para ‘aplicação’, com a finalidade de promover o funcionamento regular do mercado cambial, da estabilidade relativa das taxas de câmbio e do equilíbrio no balanço de pagamentos, com base no art. 11, inciso III, também da Lei 4.595, de 1964.’ (peça 16, p. 3)

46. Nesse sentido, observam-se as formas de utilização das reservas cambiais, que seriam a ‘aplicação’, que está mais relacionada à política cambial executada pelo Bacen, no sentido de regular o mercado de câmbio e equilibrar a balança de pagamentos, enquanto o ‘investimento’ estaria relacionado à gestão das reservas de modo a gerar rentabilidade, sem prejuízo da manutenção de ativos líquidos para intervenção no mercado, caso seja necessário.

47. De acordo com as informações prestadas no Ofício 19.019/2019-BCB/AUDIT:

‘A política cambial do BCB se pauta pelo regime de câmbio flutuante, por meio do qual o BCB não persegue nível ou tendência específicos para a taxa de câmbio. Sem prejuízo do regime de câmbio flutuante, a política prevê a atuação no mercado local de câmbio, caso se identifiquem condições adversas para o seu regular funcionamento. Para a execução da política cambial, o BCB tem atualmente à disposição, como instrumentos de atuação:

- a) os *swaps* cambiais, instrumento que oferece proteção contra a variação cambial sem impactar a oferta de dólares à vista no sistema bancário, não afetando, portanto, a liquidez;
- b) as linhas em dólar, instrumento que oferta divisas ao mercado por prazo determinado, não tendo impacto direto sobre a taxa de câmbio; e
- c) os leilões de dólar à vista, instrumento que aumenta ou reduz de forma permanente a oferta de divisas no País, afetando também o preço da taxa de câmbio.

O BCB possui todos esses instrumentos à disposição, com o objetivo de manter o regular funcionamento do mercado de câmbio local. A utilização de cada um deles se dá em função do ambiente econômico e do diagnóstico quanto a eventual condição adversa presente no mercado. Ao BCB cabe avaliar continuamente o funcionamento do mercado, para decidir quanto aos instrumentos de atuação.’ (peça 16, p. 10/11)

48. Nesse sentido, observa-se que para a execução de política cambial, o Bacen tem à disposição os seguintes instrumentos de atuação: *swaps* cambiais, linhas em dólar e os leilões de dólar à vista (obs.: descrição do funcionamento desses instrumentos à peça 27).

49. No que se refere ao investimento das reservas internacionais, conforme já mencionado ao longo deste processo, o GRC define o perfil de risco e de retorno esperado por meio de uma carteira de referência apropriada. A carteira de referência reflete a política de investimento, definindo a alocação estratégica das reservas internacionais em classes de ativos, prazos e moedas.

50. As reservas internacionais gerenciadas internamente são divididas em três carteiras que cumprem diferentes papéis no processo de investimento: carteira ouro, carteira de curto prazo e carteira de investimento. Além dos recursos alocados nessas carteiras, parte das reservas internacionais é aplicada em um fundo gerenciado pelo *Bank for International Settlements* (BISIP).

51. A carteira ouro deve ser mantida prioritariamente em custódia no exterior, considerada a caracterização do ouro como ativo financeiro no exterior. A carteira de curto prazo tem como objetivo reduzir o prazo médio de investimento agregado das reservas internacionais, bem como prover liquidez para eventuais intervenções no mercado de câmbio doméstico. Já a carteira de investimento tem como objetivo aplicar parcela das reservas internacionais não comprometida com os pagamentos de curto prazo, tendo, portanto, horizonte de investimento mais longo do que a carteira de curto prazo (obs.: alocação das carteiras ao final de 2018 à peça 37, p. 2).

52. Conforme item 2.1 do Relatório de Gestão das Reservas Internacionais, em dezembro de 2018, a alocação por moedas das reservas se dava da seguinte forma: 89,93% em dólar norte-americano, 5,13% em euro, 1,92% em libra esterlina, 1,49% em iene, 0,75% em ouro, 0,47% em dólar canadense (peça 19, p. 17).

53. De acordo com apresentação realizada pela equipe do Depin, as principais operações de administração das reservas internacionais estão relacionadas com títulos, depósitos, forex/ouro e futuros. Em documento às peças 23-26 é exemplificado um tipo de cada operação, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 - exemplo de operações de administração das reservas internacionais

Depósito	Exemplificação de operação real de depósito <i>overnight</i> contratada pelo Depin com uma de suas contrapartes (peça 23)
Forex	Exemplificação de operação real de <i>fx swap</i> contratada pelo Depin com uma de suas contrapartes (peça 24)
Futuros	Exemplificação de operação real de venda de contrato futuro de índice de ações contratada pelo Depin em bolsa de valores no mercado norte-americano (peça 25)
Títulos	Exemplificação de operação real contratada pelo Depin junto a uma de suas contrapartes no mercado secundário de títulos de renda fixa (peça 26)

Tabela 2 – Turnover - 2018 (milhões de US\$)

Títulos	1.062.396,50
Depósitos	506.130,08
Forex/Ouro	113.276,05
Câmbio	34.981,18

Futuros	12.113,70
Total	1.728.897,51

Fonte: Banco Central do Brasil

54. Apesar de na tabela acima constarem operações de câmbio no valor de US\$ 34.981,18, impende ressaltar que, conforme informado pelo Bacen, ‘tratam-se de operações de política cambial, notadamente os leilões de linha (leilões de venda à vista com compromisso de recompra em data futura) ocorridos em 2018, que são registrados na ida (venda à vista ou a termo) e na volta da operação (recompra).’ (peça 37, p. 1)

55. Feita a consideração acima, observa-se que as demais operações estariam associadas ao investimento das reservas internacionais, tendo o maior giro decorrido de operações com títulos, ressaltando que cada compra e cada venda relacionada a cada tipo de operação é contabilizada nos valores acima.

II.4 Impacto das reservas internacionais na DBGG e nas operações compromissadas.

56. Como já mencionado no item 21, observa-se que, a partir do exercício financeiro de 2008, foram introduzidas duas alterações metodológicas relevantes no cálculo da Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG. A primeira delas excluiu os títulos na carteira do Bacen do total da DBGG e a segunda modificação incluiu as operações compromissadas no cômputo desse indicador. Tais modificações consistiram em excluir da DBGG os títulos livres na carteira da autoridade monetária.

57. A tabela 3 apresentada a seguir mostra os fatores condicionantes da evolução da DBGG, no período de 2006 a 2018, com base na metodologia atual implementada em 2008. Para efeito comparativo entre as duas metodologias, apresentamos também os fatores condicionantes com base na metodologia vigente até 2007, conforme tabela 4. Por fim, a Tabela 5 mostra os fatores condicionantes da evolução das operações compromissadas, com dados acumulados, como proporção do PIB. As tabelas 4 e 5 referem-se ao período de 2000 a 2018.

58. As tabelas 3, 4 e 5 mostram a evolução dos fatores condicionantes em termos relativos, ou seja, como proporção do PIB, ao invés de utilizar os valores em termos absolutos. Dentre outras vantagens, uma avaliação dos dados como proporção do PIB elimina a necessidade de deflacionar os valores absolutos. Destaque-se ainda que os valores dos fatores condicionantes são acumulados. Isso significa que é necessário ter um ano-base para o PIB nominal. A tabela 2 utiliza o ano base de 2006, enquanto as tabelas 4 e 5 utilizam o ano base de 2000. A vantagem da utilização dos valores condicionantes como proporção do PIB de forma acumulada é que fica mais claro observar a tendência no médio e longo prazo das variáveis de interesse.

59. Os fatores condicionantes da DBGG apresentam sinais positivo ou negativo. O sinal positivo indica que o respectivo fator contribui para o aumento do estoque da DBGG expresso na segunda coluna da tabela 3. Dentre tais fatores, pode-se destacar os juros nominais e as operações com reservas internacionais. Por outro lado, o sinal negativo mostra a contribuição de um dado fator no sentido de reduzir o estoque da dívida bruta. Como os fatores condicionantes são calculados em proporção do PIB, então o efeito do crescimento do PIB em valores correntes contribui para a redução do estoque da DBGG/PIB. Pode-se destacar também a participação do resultado primário do Governo Geral na redução da razão DGBB/PIB. Deve-se considerar, que a atual metodologia exclui títulos do Tesouro Nacional (TN) na carteira do Bacen e inclui o total das operações compromissadas.

Tabela 3 - Fatores condicionantes da evolução da DBGG - dados acumulados (metodologia atual): % PIB

Ano	(a) Estoque DBGG ^{1/}	(b) Juros nominais	(c) Total	(d) Emissões para bancos oficiais	(e) Resultado primário do Governo Geral	(f) Demais operações financeiras do Governo Geral	(g) Operações com reservas internacionais	(h) Outras operações do BCB ^{3/}	(i) Reconheci- mento de dívidas	(j) Impacto de variações cambiais	(l) Efeito do crescimento do PIB nominal
			Emissões líquidas de dívida interna e externa								
2006	55,5										
2007	56,7	6,6	1,6	0,0	-3,3	0,1	5,7	-1,0	0,2	-0,7	-6,3
2008	56,0	13,0	0,2	0,7	-6,6	0,0	5,3	0,8	0,3	0,4	-13,4
2009	59,2	18,8	2,5	3,8	-8,5	-0,2	7,2	0,2	0,3	-0,7	-17,2
2010	51,8	24,4	-2,2	6,4	-11,1	0,1	9,2	-6,8	0,4	-0,7	-25,6
2011	51,3	30,2	-3,1	7,4	-14,0	-0,5	11,1	-7,1	0,6	-0,5	-31,4
2012	53,7	35,3	-1,5	8,7	-16,2	-0,8	11,6	-4,8	0,7	-0,2	-36,1
2013	51,5	40,5	-4,0	9,3	-18,0	-1,3	11,2	-5,2	0,7	0,1	-41,3
2014	56,3	45,9	-1,0	10,3	-17,5	-1,4	11,5	-3,9	0,7	0,5	-45,3

2015	65,5	53,3	1,2	9,9	-15,7	-2,0	11,2	-2,2	0,8	2,0	-47,3
2016	69,9	61,5	0,9	7,9	-13,3	-2,3	11,8	-3,2	0,9	1,2	-50,1
2017	74,1	68,2	1,3	7,1	-11,6	-2,6	11,8	-3,4	1,0	1,2	-53,2
2018	77,2	74,2	0,9	5,2	-9,9	-3,1	11,5	-2,8	1,1	1,9	-56,2

Fonte: Banco Central.

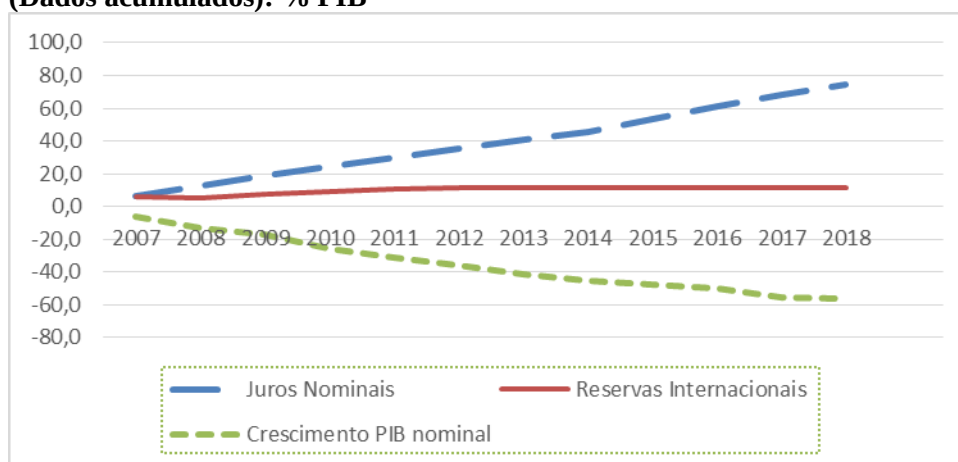
Nota 1: Metodologia atual: exclui títulos do TN na carteira do BCB e inclui o total das operações compromissadas.
Obs.: Dados preliminares.

Nota 2: $c = d + e + f + g + h$.

Nota 3: Outras operações do BCB= Movimentações em depósitos compulsórios, resultado *swap* cambial e demais operações do BCB.

60. Com base nos dados da Tabela 3, pode-se destacar no gráfico 1 a evolução das operações com reservas internacionais e juros nominais como proporção do PIB, além do efeito do crescimento do PIB nominal. Os valores dos juros nominais como proporção do PIB contribuíram de forma significativa para o aumento do estoque da DBGG (% PIB). Pode-se observar que, com base na Tabela 3, em 2007 os juros nominais e as reservas internacionais contribuíram para o aumento da DBGG em 6,6% e 5,7% respectivamente, com percentuais relativamente próximos, como pode ser evidenciado no gráfico 1. Entretanto, as operações com as reservas internacionais estabilizaram no período de 2011 a 2018 em um patamar entre 11% e 12%, enquanto os juros nominais tiveram forte crescimento entre 2007 e 2018, uma vez que passaram de 6,6% para 74,2% do PIB. Destaque-se também que o efeito do crescimento do PIB sobre os estoques neutraliza parte considerável dos juros nominais.

Gráfico 1 - Evolução das operações com reservas internacionais e juros nominais (Dados acumulados): % PIB



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria. Metodologia atual.

61. A tabela 4 reflete a metodologia utilizada até 2007, que considera todos os títulos do Tesouro Nacional (TN) na carteira do Bacen e exclui operações compromissadas. Entretanto, é importante frisar que essa versão metodológica leva em conta todos os títulos emitidos, sejam os livres na carteira do Bacen, sejam os que são utilizados como operações compromissadas. Dessa forma, a diferença entre o total de títulos emitidos pelo TN e o total das operações compromissadas resulta no total de títulos livres depositados na carteira do Bacen.

62. Pode-se observar na tabela 4 que há algumas diferenças na composição dos fatores condicionantes da DGBB entre a atual metodologia e a versão até 2007. Dentre elas, de um lado, destacam-se as emissões para cobertura do resultado negativo do Bacen e/ou recomposição da carteira que contribuem para o aumento da DBGG (item e). Por outro lado, os pagamentos e/ou recolocações de títulos na carteira do Bacen contribuem para a redução da DGBB (item f). Ressalte-se que as emissões líquidas para a carteira do Bacen são dadas pelo somatório dos (item e; e item f).

63. Nesse contexto, quando em um determinado período havia um ganho cambial com base em um dado estoque de reservas internacionais, devido a uma desvalorização cambial, por exemplo, então mesmo sem a devida realização ou venda das reservas, repassava-se para a conta única do TN tais ganhos em valores monetários. Por outro lado, quando havia perdas cambiais em decorrência de uma valorização da moeda nacional, dado o estoque de reservas, o TN repassava para a carteira do Bacen o valor equivalente em títulos do TN. Tais operações entre o Bacen e o TN configuram processo de equalização cambial, que pode ser observado na tabela 4 com base nos respectivos fatores condicionantes da DBGG: emissões para cobertura do resultado negativo do Bacen e/ou recomposição da carteira (item e) e também pagamentos e/ou recolocações de títulos na

carteira do Bacen (item f). Destaque-se mais uma vez que o crescimento do PIB nominal tem papel relevante no sentido de reduzir a razão (DBGG/PIB) %, pois diminui em grande medida o impacto dos juros nominais como proporção do PIB.

64. Convém destacar dois fatores condicionantes da DBGG que mais contribuíram para o aumento da razão DBGG (% PIB): os juros nominais (item b) e as emissões para cobertura do resultado negativo do Bacen e/ou recomposição da carteira (item e), conforme Tabela 4. Por outro lado, se os juros nominais contribuem para a elevação da DGBB; em contrapartida, o crescimento do PIB nominal (item i) anula boa parte do mesmo. Por fim, vale destacar que o impacto das demais emissões líquidas internas e externas (item g) e dos pagamentos e/ou recolocações de títulos na carteira do BCB (item f) também contribuem para reduzir o estoque da DBGG como proporção do PIB.

Tabela 4 - Fatores condicionantes da evolução da DBGG - dados acumulados (metodologia vigente até 2007): % PIB

Ano	(a) Estoque DBGG ^{1/}	(b) Juros nominais	(c) Total	(d) Emissões para bancos oficiais	(e) Emissões para cobertura do resultado negativo do BCB e/ou recompo- sição da carteira ^{2/}	(f) Pagamentos e/ou recolocações de títulos na carteira do BCB ^{2/}	(g) Demais emissões líquidas internas e externas	(h) Impacto de variações cambiais	(i) Efeito do crescimento do PIB nominal
			(c) = Emissões líquidas de dívida interna e externa (inclusive reconhecimento de dívidas) = (d) + (e) + (f) + (g)						
2000	62,2								
2001	67,3	8,5	0,4	-0,1	0,0	0,1	0,4	1,7	-5,5
2002	76,1	20,8	-4,7	0,4	0,3	1,3	-6,6	11,1	-13,3
2003	71,5	31,2	-6,7	0,4	1,0	-0,5	-7,6	8,2	-23,5
2004	68,0	40,0	-9,4	0,5	1,4	-1,0	-10,2	7,4	-32,3
2005	67,0	49,5	-11,7	0,3	1,4	-3,3	-10,2	5,9	-38,9
2006	64,6	57,8	-15,3	0,1	1,9	-4,6	-12,7	5,4	-45,6
2007	63,0	65,1	-16,0	0,1	3,7	-5,4	-14,3	4,7	-52,9
2008	61,4	72,0	-17,8	0,8	6,1	-5,1	-19,6	5,8	-60,8
2009	64,7	78,2	-15,5	3,9	9,4	-5,7	-23,0	4,8	-64,9
2010	62,4	84,7	-15,0	6,5	10,8	-7,4	-24,9	4,7	-74,2
2011	60,6	91,5	-16,8	7,4	10,9	-8,2	-26,9	4,9	-81,2
2012	61,6	97,7	-16,7	8,8	13,0	-9,1	-29,4	5,2	-86,7
2013	59,6	103,6	-19,1	9,4	13,0	-9,9	-31,6	5,6	-92,6
2014	61,6	109,5	-18,8	10,3	14,1	-10,1	-33,2	5,9	-97,3
2015	71,7	117,5	-15,8	10,0	15,4	-11,0	-30,2	7,4	-99,5
2016	77,4	125,9	-14,7	8,0	17,5	-11,9	-28,3	6,6	-102,6
2017	83,1	133,5	-13,2	7,2	19,3	-14,0	-25,7	6,7	-106,0
2018	87,0	140,6	-13,8	5,2	20,5	-15,5	-24,0	7,3	-109,3

Fonte: Banco Central.

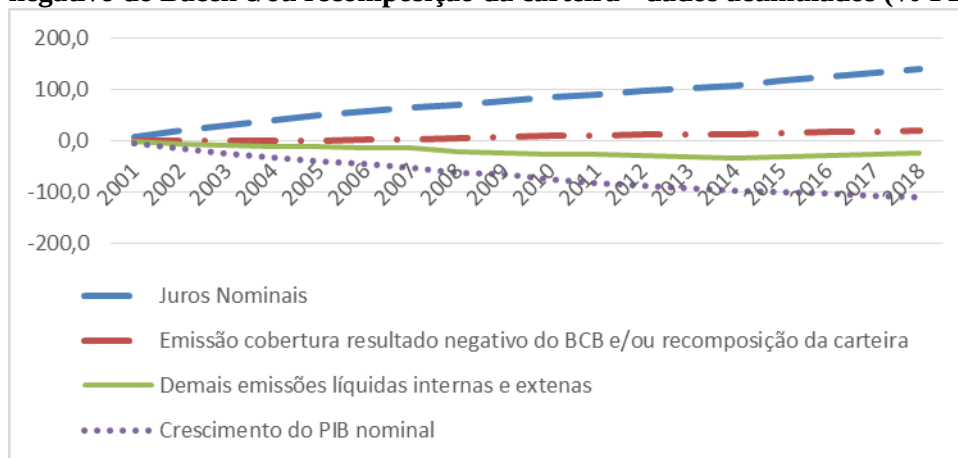
Nota 1: Metodologia vigente até 2007: considera todos os títulos do TN na carteira do BCB e exclui operações compromissadas.

Nota 2: Emissões líquidas para a carteira do BCB = (e) + (f). Obs.: Dados preliminares.

65. O gráfico 2 mostra a evolução de alguns dos principais fatores condicionantes da evolução da DBGG (% PIB) com base na metodologia vigente até 2007. Mais uma vez, destaca-se a trajetória crescente dos juros nominais como proporção do PIB (item b), que passa de 8,5% em 2001 para 140,6% em 2018. A evolução das emissões para cobertura do resultado negativo do Bacen e/ou recomposição da carteira (item e) também resultou aumento do estoque da DBGG/PIB, que passou de 0,3% do PIB em 2002 para 20,5% em 2018. Em 2001 o resultado foi praticamente nulo.

66. Nesse contexto, pode-se observar o efeito do crescimento do PIB nominal sobre o estoque da dívida, uma vez que neutralizou parte considerável dos impactos dos juros nominais apropriados. Vale também destacar que o fator de expansão da DBGG (% PIB) relativo ao item (e) foi amenizado pelo fator de contração dos pagamentos e/ou recolocações de títulos na carteira do BCB (item f). Entretanto, o impacto para redução das demais emissões líquidas internas e externas (item g) é maior do que do item (f), por isso o destaque no gráfico 2 juntamente com o efeito do crescimento do PIB nominal.

Gráfico 2 - Evolução das taxas de juros nominais e das emissões para cobertura do resultado negativo do Bacen e/ou recomposição da carteira - dados acumulados (% PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria

67. Vale ressaltar que no exercício de 2019 houve uma mudança normativa quanto à equalização cambial. Com base no ofício 19.019/2019-BCB/AUDIT, de 30/8/2019, o Bacen relata que:

‘16. As variações no estoque de reservas internacionais expressas em moeda nacional, por outro lado, decorrentes da rentabilidade dos investimentos e da variação cambial, não apresentam impacto nas condições de liquidez e, conseqüentemente, no volume de operações compromissadas. Essas variações, contudo, afetam o resultado do BCB, que é transferido/coberto ao/pelo Tesouro Nacional, ou incorporado/baixado em reservas de resultado cambial constituídas no patrimônio líquido do BCB, na forma da legislação. Destacam-se, nesse sentido, os aspectos a seguir:

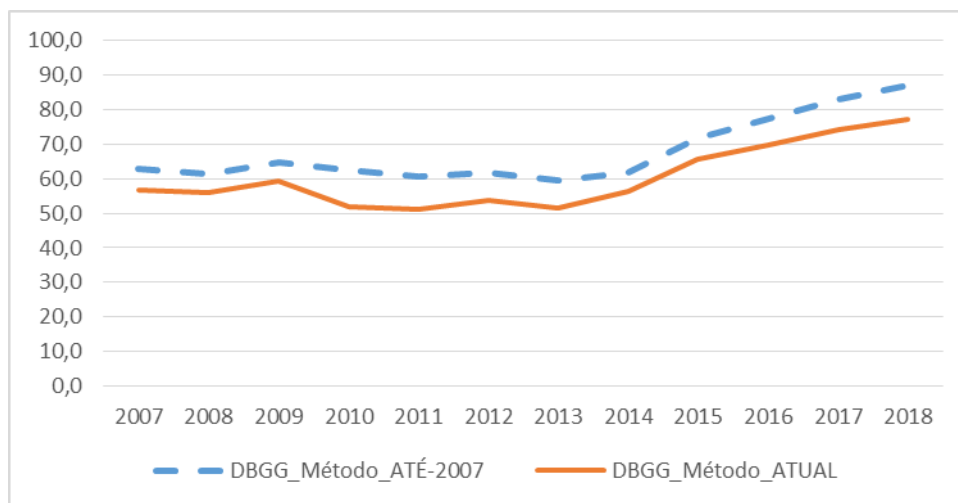
i. Até junho de 2019, os resultados positivos/negativos das operações cambiais do BCB, apurados em suas demonstrações financeiras, eram transferidos/cobertos ao/pelo Tesouro Nacional, na forma da Lei 11.803, de 5 de novembro de 2008.

ii. A partir de julho de 2019, os resultados positivos/negativos das operações cambiais do BCB passaram a ser incorporados/baixados em reservas de resultado cambial constituídas no patrimônio líquido da Autoridade Monetária; ou cobertos pelo seu patrimônio institucional ou por emissões do TN, em caso de insuficiência das reservas de resultado cambial, na forma da Lei 13.820, de 3 de maio de 2019.

iii. Em qualquer caso, os fluxos de transferências de resultados entre o BCB e o TN, bem como as incorporações/baixas nas reservas de resultado cambial e/ou no patrimônio institucional do BCB não geram impacto sobre as condições de liquidez e, conseqüentemente, sobre o estoque das operações compromissadas.’ (peça 16, p. 6)

68. O gráfico 3 mostra a evolução do estoque da DBGG como proporção do PIB pela metodologia adotada até 2007 e pela atual. Observa-se que as trajetórias dos dois métodos começam a ter uma inclinação positiva em 2013 para a DBGG contabilizada pela metodologia atual; e em 2014, pela de 2007. Além disso, ao longo de todo o período, a trajetória da DBGG (% PIB) pela metodologia adotada até 2007 está acima da trajetória do indicador com base na metodologia atual. A diferença entre elas é que a DBGG com base na antiga metodologia incorpora nas estatísticas da dívida os títulos livres do TN depositados no Bacen. Entende-se por títulos livres do TN aqueles que foram emitidos para o Bacen e não são utilizados como operações compromissadas.

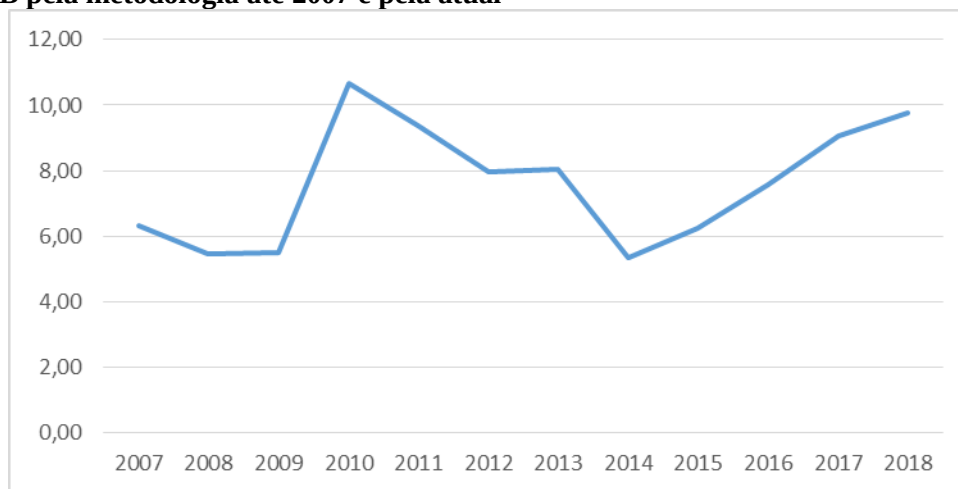
Gráfico 3 - Evolução do estoque da dívida bruta do governo geral (DBGG) pela metodologia até 2007 e pela atual: % PIB



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

69. O gráfico 4 mostra a evolução da diferença entre os estoques da DBGG como proporção do PIB pela metodologia até 2007 e pela atual. Entre 2009 e 2010, houve aumento de 5,9% para 10,67% referente aos títulos livres depositados no Bacen. Seguiu-se queda até 2014, quando registrou 5,34%, e aumento nos anos seguintes, até alcançar 9,75% do PIB em 2018. Da mesma forma, observa-se a partir de 2014 incremento dos títulos livres depositados na carteira do Bacen como proporção do PIB.

Gráfico 4 - Evolução da diferença entre os estoques da dívida bruta do governo geral (DBGG) - Em % PIB pela metodologia até 2007 e pela atual

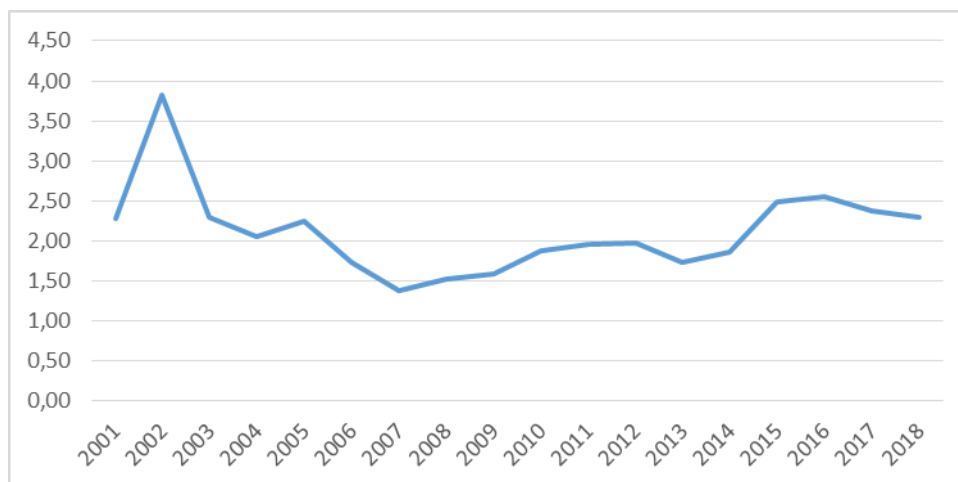


Fonte: Banco Central do Brasil e IPEADATA. Elaboração própria.

70. Ressalte-se que os títulos do TN depositados no Banco Central, seja para lastrear as operações compromissadas ou para mantê-los como títulos livres na carteira do Bacen, são remunerados pelo TN. O Tesouro Nacional tem o registro e controle dos juros apropriados e pagos apenas da carteira total do Bacen, sem detalhamento da carteira livre.

71. A evolução dos juros apropriados da carteira total do Bacen como proporção do PIB pode ser visualizada no gráfico 5. Nota-se forte queda entre 2002 e 2007, passando de 3,82% para 1,39%. A partir de 2007 observa-se alta até 2016, quando alcançou 2,55% do PIB, e subsequente declínio de forma a alcançar 2,30% em 2018.

Gráfico 5 - Evolução dos juros apropriados da carteira total do Bacen (% PIB)



Fonte: Tesouro Nacional e IPEADATA. Elaboração própria.

72. Por fim, o Gráfico 6 mostra a evolução dos encargos pagos pelo TN referentes à remuneração da carteira total do Bacen como proporção do PIB. Pode-se observar que o valor de 0,29% em 2001 passou para 1,43% em 2006. Com a crise do *subprime*, o valor caiu para 0,56% em 2008. A partir de então, observa-se tendência de alta que alcança 1,19% em 2018. Conforme informado pelo Bacen à peça 38:

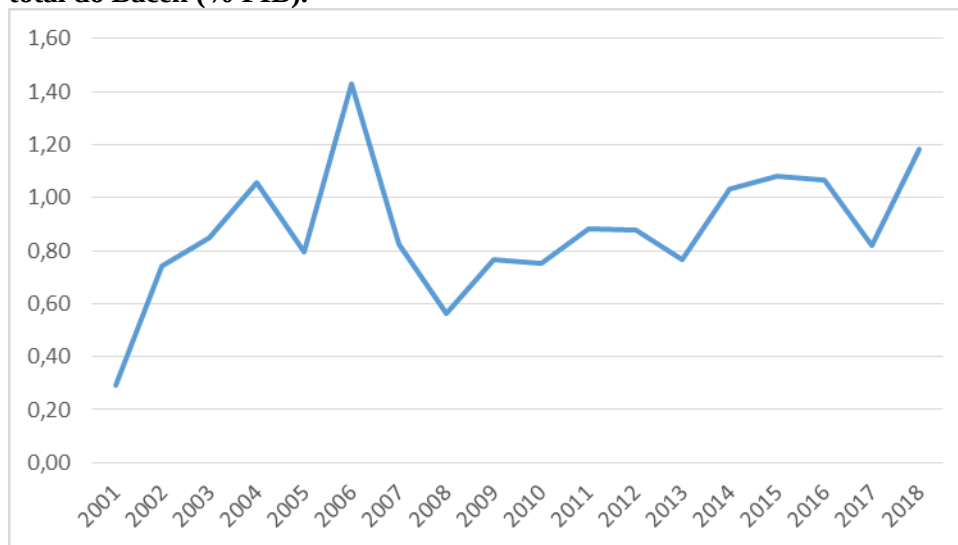
i) os juros apropriados da carteira total do Bacen, assim como os encargos pagos, são operações típicas de autoridade monetária e, portanto, receitas e despesas que estão incluídas no Orçamento de Autoridade Monetária - OAM, não transitando pelo Orçamento-Geral da União (OGU) e Siafi;

ii) o Bacen adota políticas contábeis específicas (IFRS), o que demanda a utilização de plano de contas próprio;

iii) atualmente, a contabilização de instrumentos financeiros observa a IFRS 9 - Instrumentos Financeiros (anteriormente IAS 39) e a nomenclatura do MSF está em processo de adaptação, não implicando em alteração na forma de contabilização;

iv) o MSF 49.01 (Manual de Serviço de Administração Financeira) apresenta as disposições gerais sobre as operações com títulos, o MSF 49.02 as operações definitivas e o MSF 49.03 as operações compromissadas.

Gráfico 6 - Evolução dos encargos pagos pelo TN referente à remuneração da carteira total do Bacen (% PIB).



Fonte: Tesouro Nacional e IPEADATA. Elaboração própria.

73. A Tabela 5 mostra os fatores condicionantes da evolução das operações compromissadas com dados acumulados, como proporção do PIB. Destacam-se os fatores que contribuíram para o aumento do estoque de compromissadas, dentre eles as operações do setor externo ou operações com reservas internacionais (item b1) e os juros nominais e outras variações patrimoniais (item d). Por sua vez, o efeito do crescimento nominal do PIB contribui para a redução do estoque das operações compromissadas.

Tabela 5 - Fatores condicionantes da evolução das operações compromissadas - dados acumulados:

% PIB

Ano	(a) Estoque	(b) Impacto monetário das operações do BCB				(c) Impacto monetário total das operações do TN ^{2/} .	(d) Juros nominais e outras variações patrimoniais	(e) Efeito da variação do PIB
		(b1) Operações do setor externo ^{1/}	(b2) Resultado caixa das operações com swap cambial	(b3) Compulsórios e demais operações do BCB	(b4) Total			
2000	0,5							
2001	-0,7	-1,4	0,0	-2,1	-3,5	2,2	0,1	0,0
2002	5,2	-3,2	0,7	3,5	1,0	2,9	0,7	0,0
2003	3,8	-3,1	-0,2	8,8	5,5	-3,1	1,6	-0,7
2004	3,0	-2,4	-0,5	10,3	7,4	-6,0	2,3	-1,1
2005	1,7	0,0	-0,6	9,4	8,8	-9,0	2,8	-1,4
2006	3,2	3,1	-0,4	8,8	11,5	-10,6	3,4	-1,6
2007	6,9	8,8	-0,1	7,5	16,3	-12,0	4,0	-2,0
2008	10,5	8,4	-0,2	9,4	17,6	-9,9	5,1	-2,8
2009	13,6	10,3	-0,3	8,9	18,9	-8,6	6,3	-3,5
2010	7,4	12,2	-0,3	2,0	13,9	-8,8	7,2	-5,5
2011	7,8	14,2	-0,3	1,6	15,5	-10,0	8,1	-6,3
2012	10,9	14,7	-0,3	4,0	18,4	-9,9	8,9	-7,0
2013	9,9	14,3	-0,3	3,6	17,6	-9,6	9,5	-8,1
2014	14,0	14,6	0,0	4,5	19,1	-7,4	10,7	-8,8
2015	15,2	14,3	1,5	4,7	20,5	-8,8	12,4	-9,3
2016	16,7	14,9	0,3	4,9	20,1	-8,4	14,5	-10,0
2017	16,2	14,9	0,2	4,9	19,9	-9,5	16,1	-10,7
2018	16,5	14,6	0,4	5,2	20,3	-9,9	17,1	-11,4

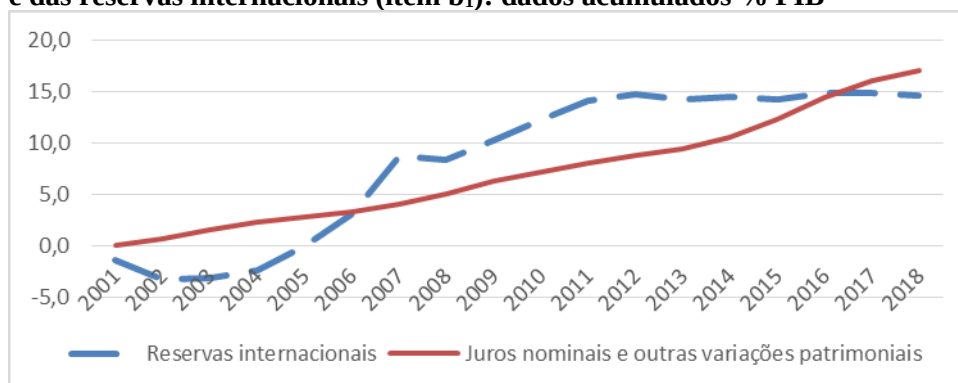
Fonte: Banco Central do Brasil.

Nota 1: Operações com Reservas Internacionais;

Nota 2: Impacto monetário total das operações do TN^{2/}= operações com títulos públicos + resultado primário do governo federal + demais operações financeiras do governo federal, com impacto monetário.

74. O gráfico 7 mostra uma tendência crescente dos juros nominais e outras variações patrimoniais (item d), que passou de 0,1% do PIB em 2001 para 17,1% em 2018. As operações internacionais passaram de -1,4% em 2001 para 14,7% em 2012. Entre 2013 e 2018, as operações com reservas estabilizaram-se entre 14 e 15% do PIB. Em 2018, alcançou 14,6%.

Gráfico 7 - Evolução das taxas de juros nominais e outras variações patrimoniais (item d) e das reservas internacionais (item b1): dados acumulados % PIB



Fonte: BCB. Nota: Operações do setor externo = Reservas internacionais. Elaboração própria

II.5 Utilização de reservas para outros fins

75. No âmbito do referido trabalho, questionou-se ao Bacen sobre a utilização de reservas internacionais para outras finalidades, tais como investimento em infraestrutura, abatimento da dívida pública interna, dentre outras não previstas pelo FMI.

76. Restou consignado na resposta encaminhada que:

‘19. ... as reservas internacionais brasileiras não são um fundo soberano do TN, constituído a partir de poupança do governo geral, mas sim um seguro frente a choques externos, formado pela própria Autoridade

Monetária, cujo patamar atual foi fruto da atuação do BCB a partir do início da década passada, como parte de sua política cambial. Assim como descrito nos parágrafos anteriores, como contrapartida a essa acumulação de reservas internacionais, e objetivando o cumprimento de sua missão de manutenção da estabilidade de preços, a liquidez gerada pela compra de divisas pelo BCB é automaticamente esterilizada por meio de emissão de operações compromissadas. A emissão de compromissadas pelo BCB, utilizando títulos públicos federais como lastro, impacta a DBGG, embora não impacte a DLSP, já que as próprias reservas internacionais também são consideradas. Esta última medida é a mais adequada para avaliação da capacidade do governo de honrar seus compromissos, desde que os ativos sejam de baixo risco, como os são as reservas.’

20. Portanto, o volume de reservas internacionais e o volume de operações compromissadas são duas faces de uma mesma moeda, uma observada do ponto de vista da política cambial e a outra do ponto de vista da política monetária. Assim, no caso de uma decisão de política cambial que leve à redução do montante de reservas (assumindo que as condições de mercado permitam), a independência de atuação da política monetária implicaria uso dos recursos obtidos para redução do volume de operações compromissadas, mantendo assim as condições de liquidez neutras em relação a situação inicial (garantindo assim que a taxa de juros permaneça no nível definido pelo Copom). Essa atuação reduziria o montante de DBGG, mas novamente manteria estável a DLSP.’ (peça 16, p. 7/8)

77. Ademais, conforme resposta encaminhada, a autarquia assevera existir limitação legal quanto a aplicação das reservas internacionais, considerando em especial o disposto no art. 11, inciso III, da Lei 4.595, de 1964, que elegeu como finalidades dessa atuação o funcionamento regular do mercado cambial, a estabilidade relativa das taxas de câmbio e o equilíbrio no balanço de pagamentos.

78. Reitera o Bacen que inclusive essas são as recomendações internacionais quanto aos propósitos das reservas internacionais. Nesse sentido, menciona o MPB do FMI (6ª edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição Internacional de investimento), que estabelece que as reservas internacionais têm a finalidade de:

- a) satisfazer as necessidades de financiamento do balanço de pagamentos;
- b) possibilitar a intervenção nos mercados cambiais, a fim de influenciar a taxa de câmbio; e
- c) permitir a persecução de finalidades relacionadas às anteriores, como a manutenção da confiança na moeda e na economia e a tomada de empréstimos externos.

79. Feitas as considerações acima, a autarquia ressalta que:

‘23. Fugir desse padrão, além de representar possível violação à Lei 4.595, de 1964, colocaria o Brasil em uma posição *suis generis* em relação a seus pares e às boas práticas já consolidadas internacionalmente. Um possível efeito mais concreto seria a perda da qualificação de reservas internacionais de eventual parcela de ativos investida em bens e direitos que não contemplem os objetivos elencados no MBP, o que decorreria de aplicação do Padrão Especial de Disseminação de Dados (*Special Data Dissemination Standard*), referencial estatístico do FMI ao qual o Brasil aderiu. Tudo isso certamente se refletiria em piora na avaliação internacional sobre a economia brasileira.

24. Dessa forma, é impraticável a ‘aplicação’ das reservas internacionais ou a utilização dos recursos advindos de sua potencial venda em outra finalidade que não seja a redução do volume de operações compromissadas. Seu uso para, por exemplo, investimento em infraestrutura ou outras destinações específicas, poderia ser objeto de questionamentos também em face da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF) e da Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (Emenda do Teto dos Gastos), além de impactar diretamente a gestão da política monetária a cargo do BCB.’ (peça 16, p. 8)

80. E conclui que:

‘25. À guisa de conclusão neste tópico, frise-se que o tamanho das reservas é uma decisão de política cambial, cujo objetivo não é estimular a economia ou zelar pela estabilidade de preços, mas sim garantir o regular funcionamento do mercado cambial e funcionar como um seguro contra cenários internacionais adversos que possam causar flutuações do Real danosas à economia nacional. É nesse contexto que se deve avaliar o tamanho das reservas cambiais brasileiras.’ (peça 16, p. 9)

III. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

81. Por meio do Ofício 0330/2019-TCU/Semag (peça 41), de 7/11/2019, o relatório preliminar foi encaminhado para o Banco Central do Brasil para comentários dos gestores. Em resposta ao mencionado ofício, foi enviado pelo Banco Central, em 22/11/2019, o Ofício 25.900/2019-BCB/Audit/Corex (peças 51 e 52).

82. A mencionada resposta tratou de esclarecer alguns pontos abordados no relatório preliminar. Dentre

os pontos comentados, cabe-se destacar o referente a trecho do relatório que informa a não existência de estudo periódico sobre o volume adequado de reservas:

‘O Relatório menciona que ‘não existe estudo periódico de forma estruturada sobre o volume adequado de reservas internacionais.’ Seria importante ressaltar que, além de depender dos condicionantes de cada país (regime cambial, aversão ao risco, probabilidade de crises, grau de abertura da economia, entre outros), o nível de reservas é uma escolha de política econômica, não havendo consenso na literatura econômica sobre existência de estoque ótimo de reservas. Nesse sentido, devem ser ponderados os aspectos a seguir:

i. O acompanhamento e a avaliação permanente das operações com reservas internacionais e derivativos cambiais já fazem parte das atribuições rotineiras do BCB, no contexto de gerenciamento das políticas monetária e cambial do país;

ii. O BCB publica anualmente, o ‘Relatório de Gestão das Reservas Internacionais’, que traz avaliação sobre os fundamentos nos quais se baseia a gestão das reservas, bem como análises sobre políticas de investimento e avaliação de riscos, cumprindo o dever de dar transparência à gestão daqueles ativos;

iii. Além disso, os resultados das operações cambiais do BCB são amplamente divulgados em quadros demonstrativos semanais e mensais (além dos próprios demonstrativos financeiros semestrais da Autoridade Monetária), bem como em formato de séries temporais, o que possibilita acompanhar, entre outros aspectos, a evolução dos estoques, a rentabilidade, os custos de manutenção e os impactos das variações cambiais.

iv. O estabelecimento (ou indicação) de um nível fixo (supostamente ótimo/ideal) de reservas internacionais poderia eventualmente limitar a própria gestão das políticas monetária e cambial do país, com efeitos negativos sobre a economia;

v. A fixação de limites para as reservas internacionais, mesmo que indicativos, pode levar à especulação sobre eventuais vendas ou compras de reservas internacionais para atingir tal limite, dificultando o gerenciamento da política cambial e podendo ocasionar, ao final, resultados contrários ao desejado.’ (peça 52, p. 6)

83. Conforme informado pelo Bacen, o nível de reservas é uma escolha de política econômica e está sujeito a avaliação e acompanhamento permanentes por parte da autoridade monetária. Ademais, pelas considerações apresentadas pelo Bacen, observa-se certa complexidade em se dispor de periódico tratando de volume adequado de reservas, dada a limitação que a divulgação de tal estudo possa trazer as políticas monetária e cambial do país. Nesse sentido, cabe mencionar a análise de pedido de reexame no âmbito do Acórdão 1.220/2019-TCU-Plenário, que tornou insubsistente a determinação constante do subitem 9.8 do Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, que assim dispunha:

‘9.8. determinar ao Banco Central do Brasil, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, realizem estudo acerca do intervalo desejável para a manutenção do estoque de operações compromissadas e do nível de reservas internacionais em face das peculiaridades da economia nacional.’ (TC 033.619/2016-6, peça 221)

84. Dentre os motivos elencados no voto do ministro relator Benjamin Zymler para a supressão do subitem 9.8 do Acórdão, cabe-se mencionar:

‘34. Em um mundo com elevado grau de volatilidade do capital, a constituição de reservas internacionais é fator crítico para evitar eventuais crises cambiais em situações de instabilidade econômica, tanto no plano interno como no externo. Assim, em que pese o custo de manutenção das reservas, decorrente da diferença de rentabilidade do ativo e do passivo do Bacen, é necessária a constituição de um ‘colchão’ de liquidez em moeda forte, cuja extensão depende de inúmeros fatores, inclusive da aversão do País ao risco cambial.

35. O que se espera da autoridade monetária é o constante acompanhamento do nível das reservas e a adoção de políticas com vistas a buscar o patamar que, momentaneamente, se considera adequado.

36. Não me parece razoável que seja feita determinação para a realização de estudos a serem divulgados para o público externo, pois grupos econômicos fariam uso das informações para aumentar seus ganhos especulativos numa antecipação à atuação da autoridade monetária. Exemplificando: se for sabido de antemão que o Bacen venderá dólares americanos para ajustar o nível das reservas ao nível desejável, haverá automaticamente um aumento da oferta dessa moeda e seu preço cairá (ou seja, o real se valorizará), o que reduzirá os ganhos do Bacen com a operação e reduzirá o valor em real das reservas internacionais. Até mesmo a balança comercial será afetada, com aumento esperado das importações e queda das exportações.’ (TC 033.619/2016-6, peça 222, p. 6)

85. Feitas as considerações acima, embora reconheça-se limitação quanto à divulgação para o público externo, entende-se que, visando o acompanhamento e a busca por um patamar adequado do volume de reservas

internacionais, conforme voto do ministro relator Benjamin Zymler, que está alinhado as diretrizes do *guideline* do FMI, a análise custo/benefício seria mais um método de avaliação, dentre outros, a serem considerados na gestão das reservas internacionais. Ressalte-se que, conforme item 12 do *guideline* do FMI (*Revised Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management*, IMF, 2014) (peça 34, p. 11), a avaliação de alternativas para estratégias de gestão de reservas e suas respectivas implicações sobre a adequação das mesmas podem ser facilitadas por meio de análise de custo/benefício de manutenção das reservas internacionais.

86. Entretanto, deve-se frisar que tais estudos devem servir apenas como parâmetro para o Bacen avaliar o distanciamento do ponto ótimo das reservas, e que não necessariamente a autarquia tenha que perseguir tal objetivo. Ademais, a análise custo/benefício das reservas deve ser restrita ao uso interno do Bacen, de forma que sejam evitados ataques especulativos no mercado de câmbio.

87. Nesse sentido, cabe recomendar ao Banco Central do Brasil que realize análise custo/benefício com a periodicidade que entender necessária, como um instrumento facilitador na avaliação de alternativas para estratégias de gestão de reservas e suas respectivas implicações sobre a adequação das mesmas, conforme preconizam as boas práticas internacionais.

IV. CONCLUSÃO

88. O presente levantamento consistiu em identificar os tipos de operações, os objetivos e os custos relacionados à gestão das reservas internacionais, bem como compreender os mecanismos de impacto na dívida pública federal.

89. No que se refere à gestão das reservas internacionais verificou-se por força do art. 5º do Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019, com a redação alterada pelo Decreto 9.812, de 30 de maio de 2019 (peça 30), que, no âmbito do Bacen, foram extintos o Subcomitê de Alocação Estratégica das Reservas Internacionais e o Subcomitê de Gestão Ativa, passando os componentes dos subcomitês, dentre os quais o Diretor de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos (Direx), o Diretor de Política Monetária (Dipom) e o Diretor de Política Econômica (Dipec), a propor em conjunto as propostas que até então eram encaminhadas pelos subcomitês ao GRC.

90. De forma a auxiliar o trabalho de levantamento, inicialmente foram feitas apresentações pelo Bacen sobre as reservas internacionais, ocasião em que foram respondidas questões relacionadas a custos, nível ideal de reservas, regramento jurídico, bem como os efeitos do acúmulo de reservas na dívida pública federal. Ademais, no âmbito das apresentações foram abordadas questões relacionadas à gestão do processo realizada pelo Depin e ao papel desempenhado pela área de risco corporativo (Deris). Ressalte-se que no âmbito do trabalho também foram apresentadas pelo Depin as principais operações envolvendo a gestão das reservas internacionais, ocasião em que restou demonstrada as diferenças entre operações de política cambial e gestão das reservas internacionais.

91. Para a realização do trabalho de levantamento, buscou-se utilizar como subsídio, o documento de elaboração do FMI '*Revised Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management*' (peça 34), que estabelece diretrizes para gerenciamento de reservas de câmbio, desenvolvido como parte de um programa de trabalho do FMI para ajudar a fortalecer a arquitetura financeira internacional.

92. No que se refere ao custo/benefício das reservas internacionais e à adequação de volume, vale ressaltar que, apesar de existir estudo recente apresentado em nota técnica do Bacen encaminhada ao TCU como parte do TC 033.619/2016-6 (peça 18), não existe estudo periódico de forma estruturada sobre a referida relação (custo x benefício). Nesse sentido, visando ao acompanhamento e à busca por um patamar adequado do volume de reservas internacionais por parte da autoridade monetária, conforme disposto no voto do ministro relator Benjamin Zymler no âmbito do Acórdão 1.220/2019-TCU-Plenário, que está alinhado às diretrizes do *guideline* do FMI, cabe recomendar ao Banco Central do Brasil que estabeleça análise de custo/benefício com a periodicidade que entender necessária, a fim de dispor de mais um instrumento para avaliação de alternativas para estratégias de gestão de reservas e suas respectivas implicações sobre a adequação das mesmas, conforme preconizado pelas boas práticas internacionais.

93. Com relação ao impacto das reservas internacionais na DBGG, pode-se relatar que: i) os juros nominais e as operações com reservas internacionais se destacam como alguns dos fatores condicionantes que mais contribuíram para o aumento da DBGG, com base na metodologia vigente a partir de 2008; ii) a evolução das taxas de juros nominais e das emissões para cobertura do resultado negativo do Bacen e/ou recomposição da carteira são alguns dos fatores condicionantes que mais contribuíram para o aumento da DBGG, com base na metodologia até 2007; iii) nesse contexto, houve mudança normativa quanto à equalização cambial no exercício de 2019. Com base no Ofício 19.019/2019-BCB/AUDIT, de 30/8/2019, a equalização cambial vigorou apenas

até meados de 2019. No segundo semestre de 2019, ainda houve efeitos decorrentes da equalização cambial relativa ao semestre anterior.

94. Quanto aos fatores condicionantes da evolução das operações compromissadas, destacam-se os fatores que contribuíram para o aumento do estoque de compromissadas, dentre eles as operações com reservas internacionais, além dos juros nominais e outras variações patrimoniais. Vale destacar que há remuneração sobre o total de títulos emitidos pelo TN e depositados no Bacen que são os totais os juros apropriados da carteira total do Bacen, assim como os encargos pagos. Conforme informado pelo Bacen (peça 38), tais operações são típicas de autoridade monetária e, portanto, receitas e despesas que estão incluídas no Orçamento de Autoridade Monetária não transitam pelo Orçamento-Geral da União e Siafi.

95. Por fim, quanto ao questionamento ao Bacen sobre a utilização de reservas internacionais para finalidades não previstas ao FMI, o Banco afirma existir limitação legal à aplicação de reservas internacionais, considerando em especial o disposto no art. 11, inciso III, da Lei 4.595, de 1964, que elegeu como finalidades dessa atuação o funcionamento regular do mercado cambial, a estabilidade relativa das taxas de câmbio e o equilíbrio no balanço de pagamentos. Nesse sentido, conclui a autarquia, que é impraticável a aplicação das reservas internacionais ou a utilização dos recursos advindos de sua potencial venda em outra finalidade que não seja a redução do volume de operações compromissadas.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

96. Ante o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

I) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fulcro no art. 250, inc. III, do RI- TCU, que realize análise custo benefício com a periodicidade que entender necessária, como um instrumento facilitador na avaliação de alternativas para estratégias de gestão de reservas e suas respectivas implicações sobre a adequação das mesmas, conforme as boas práticas preconizados pelo Fundo Monetário Internacional;

II) encerrar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

2. Em complemento, o Secretário da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) exarou o despacho de peça 58, em que fundamenta a expedição de recomendação adicional à Secretaria do Tesouro Nacional e aprimoramento da redação do comando direcionado ao Bacen:

“1. Manifesto-me de acordo com a Proposta de Encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização da Semag/Dipec (peça 56, p. 24) e endossada pelo respectivo diretor (peça 57), com os ajustes e acréscimos explicitados a seguir.

2. O objetivo do presente Levantamento foi identificar as operações e os respectivos registros, objetivos e custos relacionados à gestão das reservas internacionais a cargo do Banco Central do Brasil (Bacen), bem como compreender os mecanismos de impacto dessas reservas sobre a dívida pública federal. A materialidade dos valores envolvidos alcança cerca de US\$ 357 bilhões, correspondente ao saldo das reservas em estoque ao final do exercício de 2019 (peça 56, p. 5).

3. Tendo o Bacen apresentado os aspectos gerais atinentes a custos, nível ideal de reservas, regramento jurídico e efeitos do acúmulo de reservas na dívida pública, a equipe de fiscalização, amparada no entendimento obtido e nas diretrizes do Fundo Monetário Internacional - FMI (peça 34), propôs a seguinte recomendação (peça 56, p. 24):

‘I) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fulcro no art. 250, inc. III, do RI- TCU, que realize análise custo benefício com a periodicidade que entender necessária, como um instrumento facilitador na avaliação de alternativas para estratégias de gestão de reservas e suas respectivas implicações sobre a adequação das mesmas, conforme as boas práticas preconizadas pelo Fundo Monetário Internacional;’

4. Como já reconhecido por este Tribunal no bojo Acórdão 1.220/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, ‘o que se espera da autoridade monetária é o constante acompanhamento do nível das reservas e a adoção de políticas com vistas a buscar o patamar que, momentaneamente, se considera adequado’. Nesse sentido, o próprio Bacen apresentou alguns exemplos de estudos *ad hoc* sobre o tema (peça 55, p. 7).

5. Destarte, entendo que a recomendação ora alvitada deva ter sua redação aprimorada nos termos adiante expostos, passando a refletir de modo mais claro e preciso o real propósito da deliberação. Contudo, destaco – de antemão – que a avaliação periódica propugnada a seguir não deverá ser remetida sistematicamente a esta Corte de Contas. Pretende-se ter conhecimento tão somente das medidas administrativas que vierem a ser tomadas pelo Bacen com o intuito de estabelecer tal rotina avaliativa:

‘I) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e considerando as Diretrizes do Fundo Monetário

Internacional para Gestão das Reservas Internacionais (*Revised Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management*) que avalie, no mínimo com periodicidade anual, a relação custo/benefício de manutenção das reservas internacionais, com vistas a subsidiar a gestão estratégica dessas reservas e o processo decisório acerca do seu montante e da sua destinação, informando a este Tribunal, no prazo de 180 dias, as providências adotadas para atendimento da recomendação ou as devidas justificativas em caso de não atendimento;

6. Além do ajuste no item originalmente concebido pela equipe de fiscalização, proponho uma recomendação adicional relacionada aos impactos fiscais potenciais decorrentes da gestão das reservas internacionais. Com efeito, tais reservas acarretam aumento ou diminuição do endividamento bruto ao menos por duas vias distintas, a saber: i) operações compromissadas com títulos públicos; ou ii) resultados negativos de operações cambiais que afetem o resultado de balanço do Bacen.

7. Quanto à primeira via, conforme demonstrado no relatório de fiscalização (peça 56, p. 12, Tabela 3), depois dos juros nominais, as operações com reservas internacionais foram o fator acumulado que mais contribuiu para o aumento da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). O impacto fiscal ocorre pelo aumento das operações compromissadas, componente direto da DBGG. De fato, segundo o próprio Bacen (peça 56, p. 20), ‘o volume de reservas internacionais e o volume de operações compromissadas são duas faces de uma mesma moeda, uma observada do ponto de vista da política cambial e a outra do ponto de vista da política monetária’.

8. Em paralelo, estudos indicam que o aumento do indicador dívida/PIB, por si só, já produz efeitos nocivos sobre as taxas de juros. Conforme os resultados do trabalho ‘Risco, Dívida e Alavancagem Soberana’, de José Renato Haas Ornelas, publicado em julho de 2017 no site do Bacen (Trabalhos para Discussão, 457 - <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/TD457.pdf>), ‘um aumento de um por cento na dívida bruta, medida como proporção do PIB, está associado a um aumento de aproximadamente 0,7% no *spread* soberano do país emergente (...). Ou seja, quanto maior o endividamento bruto, maiores são as taxas de juros pagas’. Neste mesmo trabalho, o referido autor aponta que, ainda que menos nocivo, o aumento do endividamento para aquisição de reservas internacionais tem impacto sobre as taxas de juros.

9. Quanto à segunda via – resultado das operações do Bacen – a autoridade monetária informou que o resultado agregado, no período de janeiro de 2008 a julho de 2019, obtido com reservas internacionais e *swaps* cambiais, já corrigido pela taxa Selic, foi positivo em R\$ 16,4 bilhões (peça 56, p. 6). Em princípio, o impacto fiscal parece não ser desfavorável ao Tesouro Nacional. Porém, ainda que no período informado pelo Bacen o resultado acumulado tenha sido superavitário, há que se considerar que, até o primeiro semestre de 2019, vigorava a sistemática de relacionamento imposta pela Lei 11.803/2008 (art. 6º, § 2º), em que os resultados diários negativos do Bacen obrigavam a emissão de títulos pelo Tesouro Nacional para a devida cobertura.

10. Portanto, em face dos possíveis impactos fiscais negativos decorrentes da acumulação de reservas internacionais no período 2006-2019, faz-se oportuno recomendar ao Tesouro Nacional a realização de estudos que permitam quantificar os respectivos efeitos sobre o estoque da dívida e sobre o custo de emissão dos títulos.

11. Ante o exposto, encaminho o presente processo ao gabinete do Ministro-Relator Bruno Dantas, com a seguinte Proposta de Encaminhamento consolidada:

I) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e considerando as Diretrizes do Fundo Monetário Internacional para Gestão das Reservas Internacionais (*Revised Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management*) que avalie, no mínimo com periodicidade anual, a relação custo/benefício de manutenção das reservas internacionais, com vistas a subsidiar a gestão estratégica dessas reservas e o processo decisório acerca do seu montante e da sua destinação, informando a este Tribunal, no prazo de 180 dias, as providências adotadas para atendimento da recomendação ou as devidas justificativas em caso de não atendimento;

II) recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e responsável pela gestão da dívida pública federal, nos termos do art. 11, incisos I e IV, da Lei 10.180/2001 elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 180 dias, avaliação acerca:

i) dos impactos fiscais decorrentes da acumulação de reservas internacionais pelo Banco Central do Brasil no período 2006-2019, destacando os eventuais efeitos sobre o estoque da dívida pública federal e sobre o custo de emissão dos títulos públicos federais;

ii) da utilização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e outros mecanismos que possam assegurar as devidas transparência e previsibilidade sobre os riscos fiscais associados à gestão das reservas internacionais;



III) dar ciência da decisão que vier a ser proferida nestes autos à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e à Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão;

IV) encerrar os autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”
É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Levantamento destinado a identificar as operações e os respectivos registros, objetivos e custos relacionados à gestão das reservas internacionais a cargo do Banco Central do Brasil (Bacen), bem como compreender os mecanismos de impacto dessas reservas sobre a dívida pública federal. A materialidade dos valores envolvidos alcança aproximadamente US\$ 357 bilhões, correspondente ao saldo das reservas cambiais em estoque ao final do exercício de 2019.

2. Como referência de boas práticas, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) adotou o “*Revised Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management*”, do Fundo Monetário Internacional (FMI), que estabelece diretrizes para gerenciamento de reservas de câmbio, o qual foi produzido no âmbito de um programa de trabalho da referida instituição para ajudar a fortalecer a arquitetura financeira internacional.

3. Os exames compreenderam a gestão e a trajetória do estoque de reservas no período de 2006 a 2019. Assim, não retratam as mudanças no cenário macroeconômico decorrentes da pandemia de Covid-19 no exercício de 2020, isto é: a acentuada apreciação da taxa de câmbio do dólar norte-americano, a redução da taxa Selic aos menores patamares históricos e a recente transferência de resultados cambiais positivos das reservas internacionais, no valor de R\$ 325 bilhões, do Bacen para o Tesouro Nacional, com fulcro no art. 5º da Lei 13.820/2019.

4. Acolho a análise da secretaria especializada comentada a seguir, transcrita no relatório precedente, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir.

5. De forma geral, as diretrizes de transparência e responsabilização foram consideradas suficientes, tendo em vista a produção de relatórios periódicos de gestão das reservas internacionais, com informações sobre a política de investimento e a administração de riscos e resultados, o que confere publicidade ao processo de administração dos valores.

6. No que se refere à auditoria independente, a Semag relata que são realizadas semestralmente auditorias nas demonstrações financeiras, da qual fazem parte as reservas internacionais. Quanto à estrutura institucional e organizacional, observa-se que, no âmbito do Bacen, é realizada, bienalmente, auditoria interna independente na gestão das reservas internacionais. E, a cada dois anos, também é realizada auditoria interna sobre a política cambial do Bacen.

7. Um debate difícil e interessante a se ressaltar versa sobre o custo *versus* benefício de manutenção do estoque de reservas internacionais. Enquanto o primeiro pode ser mensurado, o segundo é relativamente intangível e difícil de ser traduzido em parâmetros objetivos.

8. O custo de carregamento das reservas é determinado, basicamente, pelo diferencial de taxa de juros que o país deixa de auferir ao aplicar as reservas em títulos e moedas estrangeiras em detrimento de títulos do Tesouro Nacional, que ofertam melhor remuneração.

9. Por outro lado, dentre os objetivos estratégicos de longo prazo de se deter reservas internacionais, está a confiança transmitida ao mercado de que o país será capaz de honrar seus compromissos externos e dar suporte à execução das políticas monetária e cambial, provendo estabilidade, por exemplo, ao comércio exterior e ao mercado financeiro. Serve, ainda, ao aumento da credibilidade e como “seguro” contra choques externos.

10. Assim, aferir o benefício de possuir esse “seguro” passaria por estimar qual teria sido o efeito negativo dos choques externos e internos pelos quais a economia brasileira passou nos últimos anos caso não houvesse esse “colchão” de reservas internacionais. Trata-se de aspecto de difícil

objetivação, mas é possível afirmar que os impactos sobre a inflação e a atividade econômica seriam profundos, com prejuízo à economia real brasileira – não apenas aos mercados financeiros.

11. A propósito, as consequências macroeconômicas de não possuir reservas internacionais para conter choques especulativos de câmbio foram vividas pelos brasileiros em 1999 e anos subsequentes, portanto o país testemunhou seus efeitos adversos.

12. Vale ressaltar, porém, que apesar de existir estudo recente apresentado em nota técnica do Bacen encaminhada ao TCU como parte do TC 033.619/2016-6 (peça 18), não existe estudo periódico estruturado a respeito da relação custo x benefício da manutenção de reservas internacionais.

13. Conforme já reconhecido por este Tribunal no bojo do Acórdão 1.220/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, “o que se espera da autoridade monetária é o constante acompanhamento do nível das reservas e a adoção de políticas com vistas a buscar o patamar que, momentaneamente, se considera adequado”. Nesse sentido, o próprio Bacen apresentou alguns exemplos de estudos *ad hoc* sobre o tema.

14. Portanto, visando ao acompanhamento e à busca por um patamar adequado do volume de reservas internacionais por parte da autoridade monetária, conforme disposto no voto condutor do Acórdão 1.220/2019-TCU-Plenário, que está alinhado às diretrizes do *guideline* do FMI, mostra-se oportuno recomendar ao Banco Central do Brasil que avalie, no mínimo com periodicidade anual, a relação custo/benefício de manutenção das reservas internacionais, com vistas a subsidiar a gestão estratégica dessas reservas e o processo decisório acerca do seu montante e da sua destinação.

15. Contudo, destaco desde logo que a avaliação periódica sugerida não deverá ser remetida sistematicamente a esta Corte de Contas. Pretende-se ter conhecimento tão somente das medidas administrativas que vierem a ser tomadas pelo Bacen com o intuito de estabelecer tal rotina avaliativa. Ademais, trata-se de informação sensível e restrita em razão dos possíveis impactos negativos que sua divulgação pode provocar no mercado.

16. Com relação ao impacto das reservas internacionais na Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) entre 2006 e 2018, o trabalho revela, em síntese, que os juros nominais e as operações com reservas internacionais (emissões de títulos pelo Tesouro Nacional para cobertura de resultado negativo do Bacen) se destacaram como alguns dos fatores condicionantes que mais contribuíram para o aumento da DBGG em relação ao PIB no referido período.

17. Essa constatação evidencia a interrelação entre taxas de juros e operações com títulos públicos associadas à gestão de reservas internacionais *versus* estoque da dívida pública, já que as operações com reservas internacionais acarretam aumento ou diminuição do endividamento bruto ao menos por duas vias distintas, a saber: i) operações compromissadas com títulos públicos; ou ii) resultados negativos de operações cambiais que afetem o resultado de balanço do Bacen.

18. Quanto à primeira via, o impacto fiscal ocorre mediante aumento das operações compromissadas, componente direto da DBGG. De fato, segundo o próprio Bacen, “o volume de reservas internacionais e o volume de operações compromissadas são duas faces de uma mesma moeda, uma observada do ponto de vista da política cambial e a outra do ponto de vista da política monetária” (peça 56, p. 20).

19. Em relação à segunda via – resultado das operações do Bacen – a autoridade monetária informou que o resultado agregado, no período de janeiro de 2008 a julho de 2019, obtido com reservas internacionais e *swaps* cambiais, já corrigido pela taxa Selic, foi positivo em R\$ 16,4 bilhões. Em princípio, o impacto fiscal parece não ser desfavorável ao Tesouro Nacional. Porém, ainda que no período informado pelo Bacen o resultado acumulado tenha sido superavitário, há que se considerar que, até o primeiro semestre de 2019, vigorava a sistemática de relacionamento imposta pela Lei 11.803/2008 (art. 6º, § 2º), em que os resultados diários negativos do Bacen obrigavam a emissão de títulos pelo Tesouro Nacional para a devida cobertura.

20. Dessa feita, diante dos possíveis impactos fiscais negativos decorrentes da acumulação de reservas internacionais no período 2006-2019, acolho a recomendação proposta pelo titular da Semag, dirigida ao Tesouro Nacional, com vistas à realização de estudos que permitam quantificar os



respectivos efeitos sobre o estoque da dívida e sobre o custo de emissão dos títulos, compreendendo: i) impactos fiscais decorrentes da acumulação de reservas internacionais no período 2006-2019, destacando os eventuais efeitos sobre o estoque da dívida pública federal e sobre o custo de emissão dos títulos públicos federais; e ii) utilização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e outros mecanismos que possam assegurar as devidas transparência e previsibilidade sobre os riscos fiscais associados à gestão das reservas internacionais.

21. Por derradeiro, retiro o sigilo incidente sobre estes autos de levantamento em razão exclusivamente de sua natureza, mantendo-se a restrição de acesso às peças dos autos classificadas como sigilosas (Resolução-TCU 294/2018, arts. 9º e 11, inciso II).

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2838/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.972/2019-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Levantamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Banco Central do Brasil.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
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 de Levantamento realizado no Banco Central do Brasil com o objetivo de identificar as operações e os respectivos registros, os objetivos e os custos relacionados à gestão das reservas internacionais, bem como compreender os mecanismos de impacto na dívida pública federal;

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

9.1. recomendar ao Banco Central do Brasil, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e considerando as Diretrizes do Fundo Monetário Internacional para Gestão das Reservas Internacionais (*Revised Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management*), que, conforme seu juízo de conveniência e oportunidade, avalie, no mínimo com periodicidade anual, a relação custo-benefício de manutenção das reservas internacionais, com vistas a subsidiar a gestão estratégica dessas reservas e o processo decisório acerca do seu montante e destinação, informando a este Tribunal, no prazo de 180 dias, as providências adotadas para atendimento da recomendação ou as devidas justificativas em caso de não atendimento;

9.2. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, na qualidade de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e responsável pela gestão da dívida pública federal, nos termos do art. 11, incisos I e IV, da Lei 10.180/2001, avalie a conveniência e oportunidade de elaborar avaliação acerca dos aspectos a seguir, informando a este Tribunal, no prazo de 180 dias, as providências adotadas para atendimento da recomendação ou as devidas justificativas em caso de não atendimento:

9.2.1. impactos fiscais decorrentes da acumulação de reservas internacionais pelo Banco Central do Brasil no período 2006-2019, destacando os eventuais efeitos sobre o estoque da dívida pública federal e sobre o custo de emissão dos títulos públicos federais;

9.2.2. utilização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e outros



mecanismos que possam assegurar as devidas transparência e previsibilidade sobre os riscos fiscais associados à gestão das reservas internacionais;

9.3. levantar o sigilo destes autos, mantendo-se a restrição de acesso sobre as peças classificadas como sigilosas (peças 3, 5 a 22, 39 a 41, 43, 56 e 57), nos termos da Resolução-TCU 294/2018, arts. 9º e 11, inciso II;

9.4. dar ciência deste acórdão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e à Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2838-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 039.780/2019-8

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: Conselho Administrativo de Defesa Econômica e Secretaria do Tesouro Nacional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL PARA REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO JUNTO AO CADE E À STN PARA VERIFICAR ASSUNTOS CORRELATOS AOS EFEITOS DA FUSÃO ENTRE A CETIP E A BM&F BOVESPA SOBRE A CONCORRÊNCIA NA GESTÃO DO PORTAL TESOIRO DIRETO. LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES INICIAIS. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO VISANDO AO APROFUNDAMENTO DA FISCALIZAÇÃO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução do auditor da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), responsável pela análise da demanda (peça 46):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 198/2019/CDC, de 20/11/2019 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Deputado Federal João Maia, presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC-CD) encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle 170/2018 (PFC 170/2018), de 16/5/2018 (peça 1, p. 2-4).

2. O documento encaminhado, de autoria do Deputado Federal Celso Russomanno, requer do TCU a realização de fiscalização junto (peça 1, p. 3-4 e 7-8):

a) ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), para verificar os efeitos da fusão entre a Cetip e a BM&F Bovespa sobre a concorrência na gestão do portal Tesouro Direto; e

b) à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para verificar a precariedade do contrato firmado pela União, por intermédio da STN, com a B3, para administração do Tesouro Direto; e a possibilidade de que as taxas de administração cobradas pela B3, no âmbito do Tesouro Direto, sejam abusivas ao consumidor brasileiro.



HISTÓRICO

3. Em 28/6/2016, as empresas Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BM&F Bovespa S.A.) e Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos (Cetip S.A.), por meio de seus advogados, protocolaram junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) pedido de fusão, autuado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) como processo administrativo para análise de Ato de Concentração Econômica (AC), recebendo o número 08700.004860/2016-11 (peças 8 e 9).

4. O AC 08700.004860/2016-11 foi submetido a julgamento em 22/3/2017, aprovando-se a operação e firmando-se um acordo em controle de concentração (ACC) entre as empresas envolvidas na fusão e o próprio Cade. A decisão do Cade transitou em julgado em 10/4/2017 e a empresa resultante da fusão é a Brasil, Bolsa, Balcão S.A., mais conhecida por B3 S.A. (peças 10, 13 e 14).

5. Já o Programa Tesouro Direto, por sua vez, foi implementado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em janeiro de 2002, após celebração de acordo de cooperação técnica com a Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia S.A. (CBLIC), que acabou sendo incorporada à BM&F Bovespa S.A. em dezembro de 2008, quando da fusão da Bolsa de Mercadorias e Futuros com a Bolsa de Valores de São Paulo (peças 15, p. 1-2 e peça 16).

6. Em 2017, como já apontado, a BM&F Bovespa S.A. se fundiu à Cetip S.A. e o Programa Tesouro Direto, cuja gestão, inicialmente, coube à CBLIC, chegou à B3, visto que a BM&F Bovespa S.A., que controlava a CBLIC, se fundiu à Cetip S.A., formando a B3.

7. No presente, o Programa Tesouro Direto é administrado pela B3 S.A., contratada pela Secretaria do Tesouro Nacional em dezembro de 2018, encerrando-se, na ocasião, o acordo de cooperação técnica que vigia desde novembro de 2001 (peça 17).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Os arts. 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade aos presidentes de comissões das Casas Legislativas do Congresso Nacional para solicitar a realização de fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial ao Tribunal de Contas da União, quando aprovada a proposta pela respectiva comissão.

9. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

Efeitos da fusão sobre a concorrência pela gestão do portal Tesouro Direto

10. Conforme registrado acima, a fusão da BM&F Bovespa com a Cetip foi autorizada pelo Cade em março de 2017 e, na ocasião, foi firmado um ACC, que é um instrumento utilizado para sanar eventuais problemas identificados em atos de concentração econômica e tem como objetivo remediar uma situação estrutural que possa inviabilizar a aprovação da operação pelo Cade. O instrumento era previsto pelo art. 125 do Regimento Interno do Cade vigente à época e consta do Regimento Interno ora vigente.

11. No caso da fusão entre a BM&F Bovespa e a Cetip, a celebração do ACC foi provocada por manifestação da Superintendência-Geral do Cade (SG), que, ao apreciar o processo, fez as seguintes observações (peça 11, p. 4-5):

‘9. (...) é possível que a fusão em análise resulte em prejuízos à concorrência, relacionados (i) até certo limite, à formação de monopólio em alguns segmentos de balcão em que havia concorrência, ainda que incipiente, entre as Requerentes, embora seja relevante destacar que trata-se de poucos segmentos, e muito pouco significativos em relação ao todo; (ii) em especial, à eliminação da concorrência potencial entre as Requerentes em alguns segmentos, especialmente no mercado de balcão; e (iii) à potencial elevação das barreiras à entrada de novos agentes nos mercados afetados, em razão de sua estrutura verticalizada e da possibilidade de caracterização de sua central depositária como *essential facility*.

10. Contudo, o conjunto de eficiências demonstrado pelas Requerentes e confirmados pelos oficiais releva que, embora não sejam suficientes para mitigar totalmente os efeitos negativos expostos em grau satisfatório, parecem tornar desproporcional a eventual reprovação da operação já que, de fato, a operação deve resultar em certos benefícios ao mercado, e que problemas concorrenciais identificados são focados, em especial, na eliminação de concorrência potencial e aumento de barreiras à entrada, o que poderia ser mitigado por remédios menos drásticos.

11. Assim, esta SG entende que, se por um lado a reprovação da presente operação seria desproporcional, considerando o escopo limitado dos potenciais efeitos anticompetitivos *vis a vis* as prováveis eficiências e a viabilidade de remédios, por outro lado, não é possível sua aprovação sem restrições que mitiguem os potenciais

problemas. Assim, a aprovação da operação proposta demandaria a adoção de remédios que enderecem tais problemas, preservando-se os efeitos positivos que a mesma é capaz de proporcionar ao mercado e a todos os usuários.’

12. A questão relacionada ao parágrafo 9 da manifestação da SG se refere ao fato de o mercado de depositária central estar, já em época anterior à fusão, concentrado nas mãos da BM&F Bovespa, visto que quatro das seis câmaras de compensação existentes no Sistema de Pagamentos Brasileiro eram administradas por ela, a saber (peça 15, p. 3-10):

a) Câmara de Compensação, Liquidação e Gerenciamento de Riscos de Operações no Segmento Bovespa e da Central Depositária de Ativos (CBLC), hoje denominada Câmara de Ações e Renda Fixa Privada, onde são processadas operações com ações, derivativos de ações, empréstimos e as operações do Programa Tesouro Direto;

b) Câmara de Registro, Compensação e Liquidação de Operações de Derivativos, onde são processadas operações com derivativos financeiros e de *commodities*;

c) Câmara de Ativos, onde se processam operações com títulos de renda fixa; e

d) Câmara de Registro, Compensação e Liquidação de Operações de Câmbio, onde são processadas tais operações.

13. A Cetip S.A., por sua vez, era uma das seis câmaras de compensação e a última dessas câmaras é representada pelo Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), gerido pelo Banco Central do Brasil (Bacen) em parceria com a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima).

14. Logo, com a fusão entre a BM&F Bovespa e a Cetip, a menos do Selic, todas as câmaras de compensação existentes passaram à administração da B3 S.A. e, por esta razão, empresas interessadas em ingressar no segmento de bolsas de valores no Brasil precisariam contratar os serviços de central depositária da B3 S.A. e esta última, por possuir estrutura verticalizada, teria capacidade para impedir o acesso de potencial concorrente a sua central depositária, obstando novas entradas no mercado (peça 11, p. 4).

15. O ACC firmado tem validade de cinco anos (até 2022) e seu cumprimento deve ser avaliado pela autarquia, cuja mais recente apreciação data de 20/10/2017, atestando-se, na ocasião, o cumprimento de dispositivos relacionados à precificação e à governança. Não foram apreciados, entretanto, os dispositivos relacionados às regras de acesso aos mercados de bolsa e balcão (item 2.2 do ACC), uma vez que não existia, à época, nenhuma empresa candidata a entrante autorizada pelo Bacen e pela Comissão de Valores Mobiliários, tampouco os dispositivos relacionados às regras de tratamento isonômico e não discriminatório a infraestruturas do mercado financeiro (IMF), o que também inclui preços (item 2.3 do ACC), ambos também essenciais para mitigação de preocupações de natureza concorrencial identificadas pelo CADE (peça 18 e peça 19, p. 2).

16. Cabe registrar que participaram do AC 08700.004860/2016-11, na condição de terceiro interessado, as empresas Americas Trading System Brasil S.A. (ATS Brasil) e Americas Clearing System S.A. (ACS), integrantes do Americas Trading Group S.A., as quais foram constituídas, em 2012, com o propósito de atuarem no Brasil como nova administradora de bolsa de valores mobiliários e nova câmara de liquidação e compensação, respectivamente (peça 20, p. 3).

17. Até o presente, entretanto, não há menção à efetiva entrada em operação da ATS Brasil ou de outra empresa como nova bolsa de valores. Embora tenha ingressado com pedidos junto ao Banco Central do Brasil e à Comissão de Valores Mobiliários, não apresentou todos os documentos necessários (peça 19).

18. A ATS Brasil, ainda antes da criação da B3, representou contra a BM&F Bovespa junto ao Cade, em 7/4/2016, por considerar que acontecia justamente o que previra a Superintendência-Geral do Cade: dificuldade de acesso à central depositária, sobretudo em razão do preço cobrado. O Inquérito Administrativo SEI/Cade 08700.002656/2016-57, em cujo âmbito se trata da matéria, ainda se encontra em tramitação na autarquia (peça 22).

19. A última movimentação processual do referido inquérito data de 3/6/2020 e o despacho decisório mais recente trata de sua prorrogação, tendo como causa de decidir o constante da Nota Técnica 15/2017/CGAA2/SGA1/SG/CADE (peça 23):

‘II. ANÁLISE

15. Conforme artigo 66 da Lei nº 12.529/2011, ‘o inquérito administrativo, procedimento investigatório de natureza inquisitorial, será instaurado pela Superintendência-Geral para apuração de infrações à ordem econômica’.

16. Nesse sentido, cumpre, principalmente, verificar se os fatos trazidos ao conhecimento desta SG/Cade



constituem indícios de práticas anticoncorrenciais, nos termos da legislação de defesa da concorrência. Em outras palavras, há de se averiguar se os fatos suscitados nos autos, independentemente de culpa, têm por objeto ou são aptos a produzir quaisquer efeitos previstos como anticoncorrenciais, quais sejam: (i) limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa; (ii) dominar mercado relevante de bens ou serviços; (iii) aumentar arbitrariamente os lucros e/ou (iv) exercer de forma abusiva posição dominante.

17. Na análise dos fatos e documentos encaminhados a esta SG/Cade, verificou-se que a BVMF é, de fato, monopolista na prestação de serviços de depósito centralizado e, em virtude disso, poderia ter imposto condições anticompetitivas na comercialização de tais serviços.

18. Ademais, conforme afirmado acima, após o recebimento da Denúncia por esta SG/Cade, foi notificada Operação na qual a BVMF figura como Requerente e, como já destacado na Nota Técnica nº 7/2017/CGAA2/SGA1/SG/Cade, guarda intrínseca relação com o presente IA.

19. Nesse sentido, apesar da celebração de ACC na referida Operação, o mesmo ainda se encontra em fase de cumprimento, sendo, portanto, relevante que esta SG aguarde o desenrolar dos fatos e do cumprimento do referido ACC antes que se pronuncie finalmente a respeito do presente IA. Além disso, possíveis considerações adicionais acerca de certos fatos narrados ainda podem surgir ao longo da instrução.

III. CONCLUSÃO

20. Diante do exposto, sugere-se pela prorrogação do presente Inquérito Administrativo, com fundamento no art. 66, §9º, da Lei nº 12.529/2011.

21. Estas as conclusões. Encaminhe-se ao Superintendente-Geral.'

20. Com relação à dificuldade de acesso à central depositária da B3 S.A., entretanto, a própria ATS Brasil divulgou, em seu sítio na *internet* (<http://www.atsbr.com/ats-news.php>) notícia da Reuters de 12/1/2018, que já estaria conectada àquela central e estaria ajustando seu sistema de liquidação em preparação para competir no mercado à vista de ações no Brasil, mas que estaria aguardando o resultado de uma arbitragem instalada na Câmara de Comércio Brasil-Canadá (CCBC), uma vez que não houve acordo com a B3 sobre preço para os serviços de custódia (peças 24 e 36).

21. A propósito, no que se refere às possíveis vantagens de haver concorrência entre bolsas de valores, a própria Comissão de Valores Mobiliários (CVM) encomendou um estudo à empresa *Oxera Consulting Ltd*, no qual consta que (peça 21, p. 10):

'Embora não possa fornecer uma quantificação precisa sobre o impacto geral da introdução da concorrência, a análise custo benefício (CBA) realmente apresenta resultados úteis sobre como a introdução da concorrência afetará os diferentes participantes do mercado. Em particular:

- é de se esperar que os investidores que usam o mercado acionário brasileiro se favoreçam de um aumento na concorrência, por serem eles os principais beneficiários das possíveis reduções nos preços dos serviços de negociação e pós-negociação. Essa hipótese tem chances de se manter mesmo com o repasse integral dos custos adicionais dos corretores aos investidores;

- em contrapartida, é possível que a entrada de concorrentes nesse mercado reduza sensivelmente os lucros dos provedores de infraestrutura, devido aos preços mais baixos e à duplicação de alguns dos custos fixos e variáveis. Salvo se houver um aumento expressivo em termos de eficiência, a perda do excedente do produtor poderia ser de magnitude semelhante à dos ganhos do excedente dos investidores;

- é possível também que haja um aumento significativo no custo de regulação, que poderá ser repassado aos investidores de alguma maneira. Outras implicações econômicas mais abrangentes, como o efeito sobre a estabilidade do mercado, são mais difíceis de avaliar, mas se a regulação for eficaz para introduzir a concorrência de forma comedida e controlada, não se espera que essas implicações sejam significativas;

- o principal benefício da introdução da concorrência é trazido pela redução nos preços cobrados pelas instituições já estabelecidas, ao passo que os custos econômicos são resultantes da duplicação de infraestruturas com economias de escala e do aumento da complexidade da regulamentação. Consequentemente, grande parte do (mas não todo o) benefício da concorrência pode ser obtida se for possível conseguir reduções nos preços por um meio alternativo;

- pode-se esperar que a redução nos preços de negociação e/ou pós-negociação tenha algum impacto sobre o custo do capital das companhias brasileiras listadas, o que, secundariamente, poderá estimular investimentos e crescimento econômico. Isso poderia causar um impacto significativo (positivo) sobre a economia em geral.'

22. De todo modo, não há qualquer menção específica à gestão do Programa Tesouro Direto em processos de competência do Cade e relacionados direta ou indiretamente à fusão da BM&F Bovespa S.A. com



a Cetip S.A. As questões de custos tratadas no âmbito do processo de controle de concentração se referem ao mercado financeiro em geral.

Precariedade do Contrato

23. No que diz respeito à contratação da B3, por parte do Tesouro Nacional, para a administração do Programa Tesouro Direto, mais especificamente quanto à precariedade do contrato, o que se depreende da leitura dos documentos constantes do processo de contratação - SEI/MF 17944.108698/2018-91 - é que a própria STN, suportada por pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, avaliou, de ofício, não ser mais adequado o uso de um acordo de cooperação técnica. (peça 25, p. 1 e 5-7).

24. Fazendo menção à doutrina do direito administrativo e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a Secretaria do Tesouro Nacional procurou demonstrar que a avença mais adequada para a gestão seria o contrato administrativo, uma vez que, rigorosamente, não existia a busca por interesses comuns e coincidentes entre a STN e a então CBLC, pois enquanto a primeira tem por objetivo o desenvolvimento de uma política pública, a última objetiva o desenvolvimento e a exploração do mercado financeiro.

25. Além disso, a assinatura de um contrato ensejaria aprimoramentos no instrumento que formalizava a relação entre a STN e CBLC (integrante da B3), gerando maior segurança jurídica e minimizando riscos de descontinuidade do programa. A intenção da STN seria inserir cláusulas contratuais que especificassem exigências de desenvolvimento de ferramentas e inovações para o Programa Tesouro Direto, vinculando, para isso, percentual dos recursos arrecadados pela contratada, além de garantir transparência, por parte da B3, quanto à estrutura de custos e receitas do programa. Outro benefício pretendido seria a definição de critérios para avaliar a adequação do serviço prestado (peça 25, p. 7).

26. No mesmo documento, fica evidenciado que, na atual estrutura do Sistema de Pagamento Brasileiro, todas as câmaras capazes de prestar serviços de compensação e liquidação de títulos públicos e autorizadas a registrar operações no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) pertencerem à B3 S.A. Diante desse fato, a STN considerou que a modalidade de contratação aplicável à situação seria a inexigibilidade de contratação, o que foi submetido a parecer da PGFN, que ratificou o entendimento (peça 15, p. 14 e peça 25, p. 7-13).

27. Considerando, ainda, a possibilidade de interesse do Banco Central do Brasil em exercer a administração do Programa Tesouro Direto, uma vez que os leilões primários de títulos são realizados no Selic, a STN consultou o Bacen, que respondeu não ser possível executar os serviços relacionados à gestão do Programa Tesouro Direto sem que houvesse risco de descontinuidade ou prejuízo aos sistemas legados das instituições financeiras, tendo em vista projeto então corrente de atualização de sua infraestrutura tecnológica (peças 26 e 27).

28. A STN chama atenção para o fato de que, ainda que o Bacen manifestasse interesse em administrar o Programa Tesouro Direto, limitações do Selic levariam à necessidade de modificações desse sistema, o que poderia resultar em interrupção do programa, subsistindo, sem tal modificação a necessidade de utilizar a estrutura da B3 S.A. (peça 15, p. 3-9).

29. Dessa forma, até o presente momento e ante a alegada inexistência de outra pessoa jurídica capacitada e dotada das ferramentas necessárias para execução do serviço, a única empresa capaz de exercer a administração do Programa Tesouro Direto, sem risco de descontinuidade do programa, sobretudo em razão de deter a estrutura necessária para as operações, seria a B3 S.A., o que justificaria, a princípio, sua contratação por inexigibilidade de licitação, hipótese prevista pelo *caput* do art. 25 da Lei 8.666/1993. Ademais, cabe registrar que a contratação foi feita para um prazo inicial de 60 meses, considerando-se o serviço como de prestação continuada, visto que o Programa Tesouro Direto não pode sofrer solução de continuidade (peça 29, p. 2).

30. A existência do Selic como câmara de compensação, entretanto, pode até mesmo levar ao questionamento da contratação por meio de inexigibilidade e a resposta do Banco Central do Brasil, por seu turno, não elenca razões de ordem técnica ou operacional que apontem para a impossibilidade de o serviço ora executado pela B3 S.A. ser executado pelo Selic, efetuadas as adaptações e os aprimoramentos julgados necessários.

31. Ademais, conforme registrado no Parecer SEI 86/2018/CCP/PGACA/PGFN-MF, nenhum fluxo financeiro relacionado aos serviços de operacionalização e manutenção do Programa Tesouro Direto, prestados pela B3 ao Tesouro Nacional, transita pelo Orçamento Geral da União, fato que demandará análise mais aprofundada por parte desta Corte de Contas, tendo em vista as normas constitucionais e legais do direito financeiro que regem o orçamento no Brasil (peça 25, p. 16 e seguintes).

Custos para o investidor - Evolução

31. O Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a STN e a CBLC previa que os custos dos serviços prestados por esta última seriam arcados pelos investidores, na forma de uma taxa de custódia, cujo valor estava sujeito à aprovação prévia pela Secretaria do Tesouro Nacional e deveria ser revisto a cada semestre (peça 16, p. 4-5).

32. O objetivo do Programa Tesouro Direto é oferecer ao pequeno investidor o acesso a títulos públicos como alternativa de investimento, disseminando a cultura de poupança e conhecimento sobre gestão da dívida pública. Uma das preocupações do programa é justamente a necessidade de que as taxas a ele associadas sejam baixas, uma vez que as taxas cobradas por intermediários financeiros reduzem a rentabilidade e, consequentemente, a atratividade desse tipo de investimento (peça 15, p. 1-2).

33. No final de 2008, a taxa de custódia cobrada pela CBLC era de 0,4% ao ano sobre o valor de compra dos títulos e esse valor se destinava a cobrir os serviços de guarda, informações de saldos e movimentações. Àquela época 0,1% correspondiam a uma taxa de negociação dos títulos, cobrada no primeiro ano e uma taxa de custódia de 0,3% ao ano, cobrada semestralmente (peça 28, p. 8-10).

34. Além disso, os intermediários financeiros, como bancos e corretoras, na qualidade de agentes de custódia, cobravam a chamada taxa de administração, o que redundava, na prática, em custos adicionais de até 4,0% ao ano sobre o valor das aplicações, reduzindo a rentabilidade líquida do investimento. As taxas cobradas pelas instituições financeiras, entretanto, podem ser pactuadas livremente com seus investidores, o que acaba por favorecer aqueles que detêm maior volume de investimentos (peça 28, p. 8).

35. Quanto à taxa de administração, não há qualquer ingerência da STN sobre ela. Aliás, no que lhe é possível, a Secretaria do Tesouro Nacional disponibiliza, no *site* do programa, um rol de instituições financeiras habilitadas a operar com o Programa Tesouro Direto, listando, inclusive, as taxas de administração cobradas por elas (<https://www.tesourodireto.com.br/conheca/bancos-e-corretoras.htm>).

36. Previamente à contratação da B3 S.A. para a administração do Programa Tesouro Direto, a STN desenvolveu um estudo por meio do qual procurou estimar um preço que julgava razoável para a taxa de custódia a ser cobrada dos investidores. Considerado o tempo pretendido para a vigência do contrato, definido como de cinco anos para evitar a descontinuidade do programa no caso do surgimento de novas empresas capazes de administrá-lo, a STN estimou uma taxa decrescente (peça 29, p. 5; peça 30).

37. Após verificar a taxa de administração cobrada em fundos de renda fixa por alguns agentes do mercado financeiro, cuja média é de 0,2% a.a., a STN considerou adequado estabelecer, inicialmente, uma taxa de custódia de 0,25% a.a., sendo 0,15% a.a. como remuneração da contratada (B3 S.A.), 0,09% a.a. vinculados ao Programa de Ampliação da Base de Investidores e 0,01% a.a. como recursos de fomento. Ressalte-se, portanto, que, se comparada à remuneração exigida pelos intermediários financeiros, a remuneração sugerida para a contratada é menor (peça 29, p. 5-6; peça 31, p. 2-3).

38. A taxa de custódia a ser recolhida pela B3 S.A. ao longo da vigência contratual é decrescente, conforme resumido na tabela seguir (peça 29, p. 5):

Taxa de Custódia	1º ano 0,25% a.a.	2º ano 0,25% a.a.	3º ano 0,25% a.a.	4º ano 0,20% a.a.	5º ano 0,20% a.a.
Remuneração da B3	0,15% a.a.	0,15% a.a.	0,15% a.a.	0,12% a.a.	0,12% a.a.
Programa de Ampliação da Base de Investidores	0,09% a.a.	0,09% a.a.	0,09% a.a.	0,07% a.a.	0,07% a.a.
Recursos de Fomento	0,01% a.a.	0,01% a.a.	0,01% a.a.	0,01% a.a.	0,01% a.a.

39. Somada ao esforço do Tesouro Nacional para reduzir os custos para o investidor do Programa Tesouro Direto, a redução da taxa básica de juros (Selic) aos níveis mais baixos da história, associada à concorrência, caracterizada pelo crescimento das corretoras de valores, tem feito outros intermediários financeiros reduzirem as taxas de administração para investimentos em renda fixa, caso do Tesouro Direto, o que acaba por beneficiar os pequenos e médios investidores (peças 33 e 34).

40. Conforme notícia de periódico, mais recentemente, até mesmo a redução da taxa de custódia cobrada pela B3 S.A. no âmbito do contrato firmado com o Tesouro Nacional vem sendo cogitada, justamente por passarem a ser significativas diante do rendimento dos títulos remunerados pela Selic (peça 35).

41. Ainda que a atual taxa de custódia cobrada dos investidores do Programa Tesouro Direto pareça



razoável e outros custos associados ao investimento, como a taxa de administração cobrada por alguns intermediários financeiros, venham decrescendo, cabe uma análise, a ser realizada por meio de inspeção, mais aprofundada sobre as premissas que embasaram a taxa de custódia acordada entre a STN e a B3 S.A.

42. É provável que os custos de manutenção da infraestrutura desenvolvida para a administração do programa, mesmo que ocorram algumas atualizações e aperfeiçoamentos, sejam menores que os custos de seu desenvolvimento. Além disso, o número de investidores aumentou consideravelmente desde a instituição do programa, o que aponta para o crescimento da receita auferida pela B3, contrapondo-se à redução dos custos. Tais elementos não foram, a rigor, considerados na estimativa da taxa estabelecida em contrato, o que reforça a necessidade de maior aprofundamento das análises.

CONCLUSÃO

43. De acordo com o exposto, após análise dos documentos obtidos junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é possível constatar que:

a) em nenhum momento, no âmbito de processos da competência do Cade, foi feita qualquer verificação dos efeitos da fusão entre a Cetip e a BM&F Bovespa sobre a concorrência na gestão do portal Tesouro Direto, havendo apenas ponderações sobre concorrência em geral, razão por que se firmou um Acordo em Controle de Concentração (ACC) para que se adotassem medidas que impedissem a B3 S.A. de criar barreiras para a entrada de novas empresas interessadas na concorrência de bolsas de valores (item 21);

b) a única empresa potencialmente candidata a administradora de nova bolsa de valores no Brasil, *Americas Trading System Brasil S.A. (ATS Brasil)*, ainda não obteve autorização para funcionar como tal, seja junto ao Banco Central do Brasil ou junto à Comissão de Valores Mobiliários, devido à incompletude da documentação exigida (itens 16 e 17);

c) o ACC firmado tem validade de cinco anos (até 2022) e seu cumprimento deve ser avaliado pela autarquia, cuja mais recente apreciação data de 20/10/2017, atestando-se, na ocasião, o cumprimento de dispositivos relacionados à precificação (exceto o item 2.3) e à governança. Não foram apreciados, entretanto, os dispositivos relacionados às regras de acesso aos mercados de bolsa e balcão (item 2.2 do ACC), uma vez que não existia, à época, nenhuma empresa candidata a entrante autorizada pelo Bacen e pela Comissão de Valores Mobiliários, tampouco foi fiscalizado o cumprimento das regras de tratamento isonômico e não discriminatório a IMFs (item 2.3 do ACC) (peça 18 e peça 19, p. 2), ambos considerados essenciais para mitigação de riscos concorrenciais identificados pelo CADE (item 15);

d) não foi identificada, até o momento, conduta por parte do Cade que tenha sido praticada em desacordo com suas atribuições legais ou em desrespeito às normas processuais constantes de seu Regimento Interno (item 10);

e) conforme registrado no Parecer SEI 86/2018/CCP/PGACA/PGFN-MF (peça 25, p. 16 e seguintes), nenhum fluxo financeiro relacionado aos serviços de operacionalização e manutenção do Programa Tesouro Direto, prestados pela B3 ao Tesouro Nacional, transita pelo Orçamento Geral da União, fato que demandará análise mais aprofundada por esta Corte de Contas em face das normas constitucionais e legais do Direito Financeiro que regem o orçamento no Brasil (item 31);

f) segundo argumenta a STN, somente o Banco Central do Brasil ou a B3 S.A. possuem câmaras de liquidação e custódia de títulos públicos no Sistema de Pagamentos Brasileiro, sendo que, no Sistema Especial de Liquidação e Custódia, gerido pelo Bacen, não há registros em nome de pessoas físicas, o que, a princípio, levaria à necessidade de contratação da B3 S.A. para registro personalizado dos títulos públicos emitidos no âmbito do Programa Tesouro Direto (itens 25 a 27);

g) o Banco Central do Brasil afirmou não poder assumir a gestão do Programa Tesouro Direto nem desenvolver o aparato tecnológico necessário sem risco de descontinuidade ou prejuízo aos sistemas legados das instituições financeiras, restando, portanto, a B3 S.A. como única pessoa jurídica capaz de executar os serviços de administração do programa, sobretudo por deter todas as câmaras de compensação e custódia do Sistema de Pagamentos Brasileiro. Por esta razão, a empresa foi contratada com inexigibilidade de licitação (itens 26 a 28);

h) conforme alega a STN, o prazo de 60 meses de vigência do contrato firmado entre a União, por meio do Tesouro Nacional, e a B3 S.A. tem por objetivo evitar a descontinuidade do Programa Tesouro Direto, visto que, em havendo nova empresa no mercado de bolsa de valores capaz de assumir tal serviço, esta deverá desenvolver os recursos tecnológicos e a infraestrutura necessários. O serviço contratado foi caracterizado como serviço de prestação continuada (item 29);

i) o valor da taxa de custódia, que remunera parte dos serviços prestados pela B3 S.A., tem sido uma preocupação constante da Secretaria do Tesouro Nacional, que, por esta razão desenvolveu estudo preliminar

para estimá-lo, o que levou o órgão ao valor de 0,25% ao ano, nele incluídos a remuneração da contratada, recursos a serem empregados na ampliação da base de investidores e em fomento (itens 32 a 38);

j) na prática, o valor da taxa de custódia devida à atual B3 S.A. vem decrescendo ao longo dos anos, passando de 0,4% a.a. em 2008 para 0,3% a.a. até 2019, quando foi efetuada a substituição do acordo de cooperação técnica pelo contrato administrativo ora vigente, que estabeleceu taxa de custódia de 0,25% a.a. para os três primeiros anos de vigência contratual e de 0,2% a.a. para os dois últimos anos. De todo modo, a redução da taxa Selic, que remunera fração considerável dos títulos públicos, vem provocando novas tratativas entre o Tesouro Nacional e a B3 S.A. acerca da redução da taxa de custódia vigente (itens 31, 33, 39 e 40);

k) para além dos esforços da Secretaria do Tesouro Nacional, a redução da taxa Selic provocou uma corrida de novos investidores para as corretoras de valores, que, em muitos casos, reduziram a zero a taxa de administração dos investimentos em renda fixa, como os títulos do Tesouro Direto. A essa medida das corretoras, seguiram-se os bancos, que também reduziram suas taxas. O resultado para os investidores foi a redução de custos relacionados aos investimentos no Programa Tesouro Direto, que variaram de até cerca de 4,4% a.a. para 0,25% a.a., se considerada apenas a taxa de custódia atualmente cobrada pela B3 S.A. e uma das instituições financeiras que não cobram taxa de administração (itens 34 e 37);

l) finalmente, a dinâmica dos custos relacionados aos investimentos no Programa Tesouro Direto evidencia que os valores atualmente cobrados a título de taxa de custódia se mostram razoáveis, segundo a STN, sobretudo se considerada a expectativa de sua redução, seja conforme já previsto em contrato, seja ante a possibilidade de sua redução com aditamento contratual (item 38).

44. A despeito da fundamentação apresentada para a contratação e para o valor da taxa de custódia a que se referem os autos, a realização de inspeção na STN permitiria o desenvolvimento de uma melhor visão sobre a adequação do instrumento contratual firmado entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a B3 S.A. para operação do Programa Tesouro Direto, em face das normas e princípios que regem os contratos administrativos e o orçamento público no Brasil, em especial quanto (i) à inexigibilidade da licitação; (ii) à taxa de custódia cobrada no âmbito do contrato Programa Tesouro Direto; e (iii) ao caráter extraorçamentário dos fluxos financeiros relacionados ao contrato de prestação de serviços da B3 S.A. para operacionalização do Programa Tesouro Direto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

61. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 198/2019/CDC, de 20/11/2019, por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Federal João Maia, presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC-CD) encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle 170/2018, de 16/5/2018, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução TCU 215/2008;

b) informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, e ao Exmo. Sr. Deputado Federal Celso Russomanno, signatário da Proposta de Fiscalização e Controle 170/2018 que:

b.1) quanto aos efeitos da fusão entre a BM&F Bovespa e a Cetip.:

b.1.1) as questões de custos tratadas no âmbito do processo de controle de concentração se referem ao mercado financeiro em geral, portanto, não dizem respeito especificamente à gestão do Programa Tesouro Direto, tendo sido firmado Acordo em Controle de Concentração para que se adotassem medidas que impedem a B3 S.A. de criar barreiras para a entrada de novas empresas interessadas na concorrência de bolsas de valores;

b.1.2) ainda não existe concorrência no mercado nacional de bolsa de valores e a única empresa potencialmente candidata a administradora de nova bolsa de valores no Brasil, Americas Trading System Brasil S.A. (ATS Brasil), não obteve autorização para funcionar como tal, seja junto ao Banco Central do Brasil ou junto à Comissão de Valores Mobiliários, devido à incompletude da documentação exigida;

b.2) quanto ao contrato firmado entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a B3 S.A.:

b.2.1) o Banco Central do Brasil alegou, à época, não poder assumir a gestão do Programa Tesouro Direto nem desenvolver o aparato tecnológico necessário para sua administração sem risco de descontinuidade ou prejuízo aos sistemas legados das instituições financeiras, o que levou o Tesouro Nacional a concluir que a B3 S.A. seria a única pessoa jurídica do Sistema de Pagamentos Brasileiro capaz de executar os serviços de administração do programa, sobretudo por deter todas as câmaras de compensação e custódia do Sistema de Pagamentos Brasileiro, sendo esta a razão preponderante para contratação da empresa com inexigibilidade de



licitação; e

b.2.2) o Tribunal realizará inspeção com o objetivo de analisar a adequação do instrumento contratual firmado entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a B3 S.A. para operação do Programa Tesouro Direto, em face das normas e princípios que regem os contratos administrativos e o orçamento público no Brasil, em especial quanto (i) à inexigibilidade da licitação; (ii) à taxa de custódia cobrada no âmbito do contrato Programa Tesouro Direto; e (iii) ao caráter extraorçamentário dos fluxos financeiros relacionados ao contrato de prestação de serviços da B3 S.A. para operacionalização do Programa Tesouro Direto.

c) nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de autorizar a realização de inspeção na Secretaria do Tesouro Nacional para que seja verificada a adequação do instrumento contratual firmado entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a B3 S.A. para operação do Programa Tesouro Direto, em face das normas e princípios que regem os contratos administrativos e o orçamento público no Brasil, em especial quanto (i) à inexigibilidade da licitação; (ii) à taxa de custódia cobrada no âmbito do contrato Programa Tesouro Direto; e (iii) ao caráter extraorçamentário dos fluxos financeiros relacionados ao contrato de prestação de serviços da B3 S.A. para operacionalização do Programa Tesouro Direto.”

2. O Diretor da Subunidade da Semag anuiu à proposta do auditor, com acréscimo, emitindo o seguinte parecer (peças 47), com a concordância do Secretário (peça 48):

“Pronunciamento da Subunidade

Tratam os autos de Solicitação do Congresso Nacional com origem no Ofício 198/2019/CDC, de 20/11/2019, por meio do qual o Deputado Federal João Maia, presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC-CD) encaminha expediente em que o Deputado Federal Celso Russomanno requer do TCU a realização de fiscalização junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O documento encaminhado, de autoria do Deputado Federal Celso Russomanno, requer do TCU a realização de fiscalização junto (peça 1, p. 3-4 e 7-8):

a) ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), para verificar os efeitos da fusão entre a Cetip e a BM&F Bovespa sobre a concorrência na gestão do portal Tesouro Direto; e

b) à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para verificar a precariedade do contrato firmado pela União, por intermédio da STN, com a B3, para administração do Tesouro Direto; e a possibilidade de que as taxas de administração cobradas pela B3, no âmbito do Tesouro Direto, sejam abusivas ao consumidor brasileiro.

No que toca ao Acordo de Controle de Concentração (ACC) (peça 13) firmado entre a BM&FBovespa e a Cetip S.A. (Compromissárias) e o Cade, no âmbito do Ato de Concentração 08700.004860/2016-11, cabem ser destacados alguns aspectos importantes quanto ao cumprimento das cláusulas do ACC por parte das empresas Compromissárias.

O ACC possui o objetivo de endereçar as **preocupações de ordem concorrencial identificadas pelo Cade e preservar as condições de concorrência** nos mercados em que foram identificadas tais preocupações (cláusula 1.1), com vigência por 5 anos, portanto, com encerramento previsto para março de 2022.

Segundo o Regimento Interno do Cade, em seu art. 9º, inc. X, compete à Superintendência-Geral, sugerir ao Tribunal (do Cade) condições para a celebração de acordo em controle de concentrações e **fiscalizar o seu cumprimento**.

Em 2017, visando comprovar o cumprimento das cláusulas do ACC, a B3 S.A. apresentou ao Cade o primeiro Relatório de Procedimentos Previamente Acordados, elaborado pela KPMG Auditores Independentes, dentre outros documentos (peças 41 e 42).

Um adendo faz-se necessário quanto à natureza desse Relatório da KPMG. O referido Relatório é elaborado com base na NBC TSC 4400 - Trabalhos de Procedimentos Previamente Acordados sobre Informações Contábeis, do Conselho Federal de Contabilidade (peça 43). Conforme expresso na norma técnica, itens 4 e 5, o relatório do auditor independente nesse caso não se destina a nenhuma asseguarção, sendo que os usuários destinatários do relatório devem avaliar por si próprios os procedimentos e a descrição factual das constatações do auditor independente e tirar suas próprias conclusões sobre o trabalho relatado.

Objetivo

4. **O objetivo do trabalho de procedimentos previamente acordados consiste na aplicação, pelo auditor independente, de procedimentos de auditoria acordados entre o auditor independente, a entidade e, eventualmente, terceiros**, com a consequente emissão de relatório com as descobertas de fatos especificamente constatados (doravante denominado ‘relatório com constatações factuais’).



5. Como o auditor independente se limita a emitir um relatório com suas constatações decorrentes da aplicação de procedimentos previamente acordados, **não é fornecida nenhuma asseguração, seja na forma positiva (opinião) ou na forma negativa** (conclusão de que nada chegou a seu conhecimento, ou ainda, de que não tem conhecimento de qualquer modificação relevante, nos termos em que conclui para os trabalhos de revisão limitada). Em **vez disso, os usuários do relatório avaliam por si próprios os procedimentos e a descrição factual das constatações do auditor independente, tirando suas próprias conclusões sobre o trabalho relatado pelo auditor independente.**

Assim, o Relatório da KPMG, por si, não faz uma asseguração sobre o cumprimento das cláusulas do ACC, senão apenas descreve os fatos constatados para servir de subsídio, junto com outros documentos, para a análise do Cade. Adendo concluído, retorna-se à questão do cumprimento das cláusulas do ACC.

A Procuradoria Federal Especializada junto ao Cade, por meio do Parecer 127/2017 (peça 18), tendo por base aqueles documentos já mencionados, concluiu pelo ateste de cumprimento das obrigações constantes das cláusulas 2.4, 2.4.1, 2.5.1, (e subitens), 2.5.3, 2.5.4, 2.5.5 (e subitens), 2.5.7, 2.6, 2.19.1, 2.19.2, 2.19.3, 2.19.4 do ACC (peça 18).

Por sua vez, a Superintendência-Geral do Cade adotou o Parecer 127/2017 como razão de decidir e encaminhou os autos ao Presidente do Cade, para que este apresentasse ao Plenário para o referendo previsto no art. 1º, § 3º, da Resolução Cade 6, de 3/4/2013 (peças 37 e 38). Em 7/11/2017 foi publicado no D.O.U o referendo do Plenário (peça 39). Segundo se observa na documentação disponível no site da autarquia, a única manifestação do Cade até o momento sobre o cumprimento de cláusulas do ACC foi a consignada no Parecer 127/2017 da Procuradoria Federal Especializada e referendada pelo Plenário da autarquia em 07/11/2017.

Naquela ocasião, conforme consignado no item 13 do Parecer 127/2017, as cláusulas 2.2 e 2.3 do ACC ainda não haviam sido avaliadas, visto que à data da confecção do relatório ainda não poderiam ser exigidas (com relação à cláusula 2.2) e por não haver início de prestação de serviços de CSD (serviços de depósito centralizado em relação a valores mobiliários de renda variável) a outra IMF (infraestrutura de mercado financeiro, ou administradora de mercado de bolsa de valores).

Os Relatórios de Procedimentos Previamente Acordados dos auditores independentes são encaminhados semestralmente ao Cade a fim de informar a autarquia sobre a situação das cláusulas do Acordo de Controle de Concentração. Em 14 de agosto de 2020, a B3 S.A. encaminhou ao Cade o sétimo Relatório da KPMG, sobre o cumprimento das cláusulas do ACC. Na Carta que encaminha o Relatório, a B3 S.A. requer a certificação do integral cumprimento das obrigações firmadas no ACC, esclarecendo:

2. Conforme detalhado no Relatório KPMG, não foram identificadas divergências entre as previsões do ACC e a prática da B3 para o período. Nesse sentido, assim como ocorreu com todos relatórios apresentados no contexto deste processo, a B3 cumpriu todas as obrigações previstas no ACC celebrado com o CADE.

Não obstante a afirmação da B3, verifica-se que quanto ao cumprimento da cláusula 2.3 do ACC, ainda permanece a seguinte observação (presente desde o primeiro relatório):

Precificação

Tratamento isonômico e não-discriminatório a IMFs

Em relação ao item 2.3 do ACC, foram executados os seguintes procedimentos:

Verificar eventuais aumentos de custos operacionais ou transacionais inerentes à mecânica da Prestação de Serviços de CSD em relação a valores mobiliários de renda variável, a partir dos relatórios apresentados pela 133, a serem produzidos com base na metodologia desenvolvida por empresa de reputação internacional contratada para esse propósito, para avaliar anualmente a qualidade da prestação de Serviços de CSD, a partir do início de sua prestação a outra IMF.

Comentários e exceções

*Esse procedimento não é aplicável na data-base de 30 de junho de 2020, considerando que **não houve início da prestação de Serviços de CSD para outra IMF.***

Em outras palavras, segundo relato da KPMG, o cumprimento da cláusula 2.3 ainda não foi passível de verificação visto que não há outra administradora de mercado de bolsa de valores no Brasil, além da B3 S.A.

Ocorre que, por supostamente estarem encontrando barreiras impostas pela então BM&FBovespa S.A. para entrada no mercado de bolsa, a ATS Brasil S.A. e a Americas Clearing System S.A. representaram junto ao Cade (Inquérito Administrativo 08700.002656/2016-57), cuja peça inicial data de 4/4/2016 (peça 44), anterior ao início do Ato de Concentração BM&FBovespa S.A. e Cetip S.A., este de 28/6/2016 (peça 45).

A preocupação quanto à potencial elevação de barreiras à entrada de novos agentes nos mercados afetados foi levantada pelo próprio Cade quando da análise do Ato de Concentração requerido pelas então



BM&FBovespa S.A. e CETIP S.A., no Anexo do Parecer Técnico 25/CGAA2/SGA1/SG/CADE, de 29/11/2016 (peça 12), cabendo destacar os seguintes trechos:

267. Com base no conjunto de argumentos sintetizados acima, conclui-se que é possível que a fusão em análise resulte em prejuízos à concorrência, relacionados (i) até certo limite, à formação de monopólio em alguns segmentos de balcão em que havia concorrência, ainda que incipiente, entre as Requerentes, embora seja relevante destacar que trata-se de poucos segmentos, e muito pouco significativos em relação ao todo; (ii) em especial, à eliminação da concorrência potencial entre as Requerentes em alguns segmentos, especialmente no mercado de balcão; e (iii) **à potencial elevação das barreiras à entrada de novos agentes nos mercados afetados**, em razão de sua estrutura verticalizada e da possibilidade de caracterização de sua central depositária como *essential facility*.

268. Contudo, o conjunto de eficiências demonstrado pelas Requerentes e confirmados pelos oficiais releva que, embora não sejam suficientes para mitigar totalmente os efeitos negativos expostos em grau satisfatório, parecem tornar desproporcional a eventual reprovação da operação já que, de fato, a operação deve resultar em certos benefícios ao mercado, **e que problemas concorrenciais identificados são focados, em especial, na eliminação de concorrência potencial e aumento de barreiras à entrada, o que poderia ser mitigado por remédios menos drásticos.**

269. Assim, esta SG entende que, se por um lado a reprovação da presente operação seria desproporcional, considerando o escopo limitado dos potenciais efeitos anticompetitivos vis a vis as prováveis eficiências e a viabilidade de remédios, por outro lado, não é possível sua aprovação sem restrições que mitiguem os potenciais problemas. **Assim, a aprovação da operação proposta demandaria a adoção de remédios que enderecem tais problemas, preservando-se os efeitos positivos que a mesma é capaz de proporcionar ao mercado e a todos os usuários. (Grifei)**

O ACC visa justamente à mitigação de problemas concorrenciais identificados pelo Cade, como o relacionado a aumento de barreiras à entrada que é, aliás, o motivo da representação feita pela ATS Brasil S.A.

Ora, se verdadeiras as alegações da ATS Brasil S.A. feitas no Inquérito Administrativo 08700.002656/2016-57 e isso sendo capaz de impedir sua entrada no mercado de bolsa de valores, permanecendo tal mercado com um único prestador de serviços, a KPMG provavelmente continuará consignando a mesma observação quanto à cláusula 2.3 em seus relatórios até o fim do prazo de vigência do ACC.

Ademais, as supostas barreiras impostas pela BM&FBovespa S.A. (B3 S.A.) para entrada da ATS Brasil S.A. No mercado de bolsa de valores mobiliários, em tese podem ser de tal magnitude a ponto de evidenciar tratamento não-isonômico e discriminatório por parte da B3 S.A., contrário ao que se busca com a cláusula 2.3 do ACC, *in verbis*:

II. Precificação

II.1. Tratamento Isonômico e Não-Discriminatório a IMFs

2.3. As Compromissárias garantirão tratamento isonômico entre todos os participantes da central depositária, obrigando-se a detalhar os aumentos de quaisquer custos operacionais ou transacionais inerentes à mecânica da Prestação de Serviços de CSD em relação a valores mobiliários de renda variável.

O Inquérito Administrativo 08700.002656/2016-57 permanece sem conclusão de mérito por parte do Cade, mas ao que parece, caso seu julgamento ocorra antes do encerramento da vigência do ACC, pode vir a dar importantes subsídios para análise quanto aos problemas concorrenciais advindos do Ato de Concentração em comento para o mercado de bolsa de valores no Brasil, em especial quanto ao atendimento do pressuposto de tratamento isonômico e não-discriminatório da cláusula 2.3.

Assim, parece ser válido encaminhar ao Cade a análise constante deste pronunciamento, para que aquela autarquia possa, se for o caso, tomar as medidas que entender cabíveis.

Diante do exposto, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento da instrução precedente, acrescentando o que segue:

d) encaminhar à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica do Ministério da Justiça, cópias do acórdão que vier a ser proferido e respectivos relatório e voto, bem como da instrução e do pronunciamento da subunidade.”

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de Solicitação do Congresso Nacional, consubstanciada no Ofício 198/2019/CDC, por meio do qual o Deputado Federal João Maia, presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle 170/2018 (PFC 170/2018), de autoria do Deputado Federal Celso Russomanno, na qual se requer ao TCU a realização de fiscalização junto (peça 1, p. 3-4 e 7-8):

a) ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), para verificar os efeitos da fusão entre a Cetip e a BM&F Bovespa sobre a concorrência na gestão do portal Tesouro Direto; e

b) à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para verificar a precariedade do contrato firmado pela União, por intermédio da STN, com a B3, para administração do Tesouro Direto; e a possibilidade de que as taxas de administração cobradas pela B3, no âmbito do Tesouro Direto, sejam abusivas ao consumidor brasileiro.

2. Distribuídos os autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal (Semag), foram levantadas informações iniciais sobre a questão, as quais se encontram detalhadamente expostas no relatório que antecede este voto.

3. De acordo com os dados colhidos pela Secretaria, o Cade aprovou a fusão entre a Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BM&F Bovespa S.A.) e a Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos (Cetip S.A.) em 22/3/2017, mas sob a condição de que fosse firmado e cumprido um Acordo em Controle de Concentrações (ACC) entre as empresas e o conselho.

4. Deve-se esclarecer que o ACC possui o objetivo de endereçar as preocupações de ordem concorrencial identificadas pelo Cade e preservar as condições de concorrência nos mercados em que foram identificadas tais preocupações.

5. A necessidade do acordo, nesse caso, mostrava-se presente em razão dos seguintes fatos apontados pela Superintendência-Geral do Conselho:

“9. (...) é possível que a fusão em análise resulte em prejuízos à concorrência, relacionados (i) até certo limite, à formação de monopólio em alguns segmentos de balcão em que havia concorrência, ainda que incipiente, entre as Requerentes, embora seja relevante destacar que trata-se de poucos segmentos, e muito pouco significativos em relação ao todo; (ii) em especial, à eliminação da concorrência potencial entre as Requerentes em alguns segmentos, especialmente no mercado de balcão; e (iii) à potencial elevação das barreiras à entrada de novos agentes nos mercados afetados, em razão de sua estrutura verticalizada e da possibilidade de caracterização de sua central depositária como *essential facility*.

10. Contudo, o conjunto de eficiências demonstrado pelas Requerentes e confirmados pelos oficiais releva que, embora não sejam suficientes para mitigar totalmente os efeitos negativos expostos em grau satisfatório, parecem tornar desproporcional a eventual reprovação da operação já que, de fato, a operação deve resultar em certos benefícios ao mercado, e que problemas concorrenciais identificados são focados, em especial, na eliminação de concorrência potencial e aumento de barreiras à entrada, o que poderia ser mitigado por remédios menos drásticos.

11. Assim, esta SG entende que, se por um lado a reprovação da presente operação seria desproporcional, considerando o escopo limitado dos potenciais efeitos anticompetitivos *vis a vis* as prováveis eficiências e a viabilidade de remédios, por outro lado, não é possível sua aprovação sem restrições que mitiguem os potenciais problemas. Assim, a aprovação da operação proposta demandaria a adoção de remédios que enderecem tais problemas, preservando-se os efeitos positivos que a mesma é capaz de proporcionar ao mercado e a todos os usuários.”

6. Assim, assinado o acordo, o cumprimento das condicionantes passaram a ser fiscalizadas pelo Conselho.

7. A mais recente fiscalização do ACC pelo Cade foi realizada em 20/10/2017 e aponta que os dispositivos relacionados à precificação e à governança foram cumpridos. Entretanto, não foi possível verificar o cumprimento das regras relacionadas ao acesso aos mercados de bolsa e balcão, uma vez que não existia, à época, nenhuma empresa candidata a entrante autorizada pelo Banco Central e pela Comissão de Valores Mobiliários, nem as regras referentes ao tratamento isonômico e não discriminatório a infraestruturas do mercado financeiro (IMF), ambas essenciais para mitigação de preocupações de natureza concorrencial identificadas pelo CADE.



8. Os dados levantados pela Semag também dão conta de que a *Americas Trading System Brasil S.A. (ATS Brasil)*, ainda antes da criação da B3, representou contra a BM&F Bovespa junto ao Cade em 7/4/2016, por considerar que acontecia justamente o que previra a Superintendência-Geral do Cade: dificuldade de acesso à central depositária, sobretudo em razão do preço cobrado.

9. A mencionada representação (Inquérito Administrativo SEI/Cade 08700.002656/2016-57) ainda se encontra em tramitação na autarquia (peça 22).

10. É importante frisar que, apesar de esta Corte ter colhido tais informações sobre o processo de fusão das empresas junto ao Cade, não é competência deste Tribunal fiscalizar atos que dizem respeito diretamente a infrações contra a livre concorrência. Nesses casos, a atuação do TCU é de segunda ordem, incidindo sobre a regularidade dos atos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

11. Acrescente-se que os processos que trataram da fusão das empresas ou do cumprimento do ACC não fizeram qualquer menção específica à gestão do Programa Tesouro Direto.

12. Em relação a este programa, a Semag esclareceu que ele foi implementado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em janeiro de 2002, após celebração de acordo de cooperação técnica com a Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia S.A. (CBLC), que acabou sendo incorporada à BM&F Bovespa S.A. em dezembro de 2008, e, posteriormente, à B3 em 2017.

13. Segundo a unidade, o que se depreende da leitura dos documentos constantes do processo de contratação da B3 (SEI/MF 17944.108698/2018-91) é que a própria STN, suportada por pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, avaliou não ser mais adequado o uso de um acordo de cooperação técnica.

14. A STN sustentou que o mais adequado seria o contrato administrativo, pois não existiria a busca por interesses comuns e coincidentes entre ela e a então CBLC, mas uma relação comercial, em que a primeira objetiva o desenvolvimento de uma política pública, e a segunda almeja o desenvolvimento e a exploração do mercado financeiro.

15. Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional considerou que a assinatura do contrato ensejaria aprimoramentos no instrumento que formalizava a relação entre ela e CBLC (integrante da B3), gerando maior segurança jurídica e minimizando riscos de descontinuidade do programa.

16. Defendeu, ainda, que a modalidade de contratação aplicável ao caso era a inexigibilidade, porque todas as câmaras capazes de prestar serviços de compensação e liquidação de títulos públicos e autorizadas a registrar operações no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) pertenciam à B3 S.A.

17. Por fim, a STN informou que, ao indagar o Banco Central do Brasil sobre a possibilidade de exercer a administração do Programa Tesouro Direto, uma vez que os leilões primários de títulos são realizados no Selic, o banco respondeu não ser possível executar tais serviços sem que houvesse risco de descontinuidade ou prejuízo aos sistemas legados das instituições financeiras.

18. Não obstante os esclarecimentos prestados pela STN, a Semag considera pertinente a realização de inspeção na Secretaria do Tesouro Nacional para analisar a adequação do instrumento contratual firmado entre este órgão e a B3 S.A. para operação do Programa Tesouro Direto, em face das normas e dos princípios que regem os contratos administrativos e o orçamento público no Brasil, especialmente, quanto: (i) à inexigibilidade da licitação; (ii) à taxa de custódia cobrada no âmbito do contrato Programa Tesouro Direto; e (iii) ao caráter extraorçamentário dos fluxos financeiros relacionados ao contrato de prestação de serviços da B3 S.A. para operacionalização do Programa Tesouro Direto.

19. Isso, diante das seguintes razões:

19.1. a existência do Selic como câmara de compensação pode levar ao questionamento da contratação por meio de inexigibilidade, e a resposta do Banco Central do Brasil à STN não elenca razões de ordem técnica ou operacional que apontem para a impossibilidade de o serviço ora executado pela B3 S.A. ser executado pelo Selic, efetuadas as adaptações e os aprimoramentos julgados necessários;

19.2. nenhum fluxo financeiro relacionado aos serviços de operacionalização e manutenção do



Programa Tesouro Direto, prestados pela B3 ao Tesouro Nacional, transita pelo Orçamento Geral da União, conforme registrado no Parecer SEI 86/2018/CCP/PGACA/PGFN-MF; e

19.3. ainda que a atual taxa de custódia cobrada dos investidores do Programa Tesouro Direto pareça razoável e outros custos associados ao investimento, como a taxa de administração cobrada por alguns intermediários financeiros, venham decrescendo, cabe uma análise mais aprofundada sobre as premissas que embasaram a taxa de custódia acordada entre a STN e a B3 S.A.; é provável que os custos de manutenção da infraestrutura desenvolvida para a administração do programa sejam menores que os custos de seu desenvolvimento, bem como que a receita da B3 tenha crescido em razão do considerável aumento do número de investidores do programa.

20. Assim, propõe o envio de informações iniciais à solicitante, bem como que seja autorizada a inspeção supramencionada.

21. Corroboro a proposta da unidade, incorporando integralmente os seus fundamentos às minhas razões de decidir.

Ante o exposto, voto por que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2839/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.780/2019-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solcitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
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 de Solicitação do Congresso Nacional para realizar fiscalização junto: a) ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), para verificar os efeitos da fusão entre a Cetip e a BM&F Bovespa sobre a concorrência na gestão do portal Tesouro Direto; e b) à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para verificar a precariedade do contrato firmado pela União, por intermédio da STN, com a B3, para administração do Tesouro Direto; e a possibilidade de que as taxas de administração cobradas pela B3, no âmbito do Tesouro Direto, sejam abusivas ao consumidor brasileiro;

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 solicitação, com fulcro nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. informar ao Exmo. Sr. Deputado Federal João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, e ao Exmo. Sr. Deputado Federal Celso Russomanno, signatário da Proposta de Fiscalização e Controle 170/2018 que:

9.2.1. quanto aos efeitos da fusão entre a BM&F Bovespa e a Cetip:

9.2.1.1. as questões de custos tratadas no âmbito do processo de controle de concentração se referem ao mercado financeiro em geral, portanto, não dizem respeito especificamente à gestão do Programa Tesouro Direto, tendo sido firmado Acordo em Controle de Concentração para que se adotassem medidas que impedem a B3 S.A. de criar barreiras para a entrada de novas empresas interessadas na concorrência de bolsas de valores;



9.2.1.2. ainda não existe concorrência no mercado nacional de bolsa de valores e a única empresa potencialmente candidata a administradora de nova bolsa de valores no Brasil, Americas Trading System Brasil S.A. (ATS Brasil), não obteve autorização para funcionar como tal, seja junto ao Banco Central do Brasil ou junto à Comissão de Valores Mobiliários, devido à incompletude da documentação exigida;

9.2.1.3. não é competência deste Tribunal fiscalizar atos que dizem respeito diretamente a infrações contra a livre concorrência, cabendo tal atribuição ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica;

9.2.2. quanto ao contrato firmado entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a B3 S.A.:

9.2.2.1 o Banco Central do Brasil alegou, à época, não poder assumir a gestão do Programa Tesouro Direto nem desenvolver o aparato tecnológico necessário para sua administração sem risco de descontinuidade ou prejuízo aos sistemas legados das instituições financeiras, o que levou o Tesouro Nacional a concluir que a B3 S.A. seria a única pessoa jurídica do Sistema de Pagamentos Brasileiro capaz de executar os serviços de administração do programa, sobretudo por deter todas as câmaras de compensação e custódia do Sistema de Pagamentos Brasileiro, sendo esta a razão preponderante para contratação da empresa com inexigibilidade de licitação; e

9.2.2.2 o Tribunal realizará inspeção com o objetivo de analisar a adequação do instrumento contratual firmado entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a B3 S.A. para operação do Programa Tesouro Direto, em face das normas e dos princípios que regem os contratos administrativos e o orçamento público no Brasil, em especial quanto (i) à inexigibilidade da licitação; (ii) à taxa de custódia cobrada no âmbito do contrato Programa Tesouro Direto; e (iii) ao caráter extraorçamentário dos fluxos financeiros relacionados ao contrato de prestação de serviços da B3 S.A. para operacionalização do Programa Tesouro Direto.

9.3. nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, fazer constar, na ata desta sessão, a comunicação deste relator ao colegiado no sentido de autorizar a realização de inspeção na Secretaria do Tesouro Nacional para que seja verificada a adequação do instrumento contratual firmado entre a Secretaria do Tesouro Nacional e a B3 S.A. para operação do Programa Tesouro Direto, em face das normas e dos princípios que regem os contratos administrativos e o orçamento público no Brasil, em especial quanto (i) à inexigibilidade da licitação; (ii) à taxa de custódia cobrada no âmbito do contrato Programa Tesouro Direto; e (iii) ao caráter extraorçamentário dos fluxos financeiros relacionados ao contrato de prestação de serviços da B3 S.A. para operacionalização do Programa Tesouro Direto;

9.4. encaminhar à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica do Ministério da Justiça cópia desta deliberação, bem como da instrução e do pronunciamento da subunidade.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2839-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 000.536/2020-2 [Apenso: TC 019.736/2017-7]

Natureza: Monitoramento (Relatório de Auditoria).

Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

Interessado: Tribunal de Contas da União.



Representação legal: Alex Zeidan dos Santos (OAB/DF 19.546) e Clene Jacintha de Almeida Silva (OAB/BA 18.171).

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. DETERMINAÇÕES EXARADAS EM PROCESSO DE AUDITORIA NA INFRAERO. CONTRATOS DE PATROCÍNIO ESPORTIVO. CUMPRIMENTO DA DELIBERAÇÃO DEVE SER VERIFICADA EM FUTURAS AUDITORIAS. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de monitoramento do cumprimento da determinação expedida nos subitens 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.769/2018-TCU-Plenário, exarados nos seguintes termos:

9.1 determinar, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) que:

9.1.4 adote medidas rigorosas com vistas a garantir o efetivo acompanhamento dos contratos de patrocínio pelos fiscais designados, bem assim o exame das prestações de contas dos patrocinados, previamente a eventual concessão de novo patrocínio com a mesma entidade esportiva;

9.1.5. abstenha-se de celebrar novo contrato de patrocínio com a mesma entidade esportiva, sem que antes seja realizada avaliação dos resultados alcançados com a ação de comunicação anterior, pautada nos critérios objetivos de que trata o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014;

2. No âmbito da Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Estatais (Secex-Trabalho), foi elaborada a instrução à peça 22, a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes, cujo encaminhamento foi encampado pelo dirigente da unidade (peça 23):

EXAME TÉCNICO

5. A Infraero Aeroportos encaminhou a este Tribunal o documento denominado PETIÇÃO Nº SEDE-PET-2020/00005 (peça 15), datado de 28/7/2020, no qual presta as informações abaixo transcritas em resposta às determinações referentes aos itens 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.769/2018 – TCU – Plenário (peça 2), quais sejam:

"2. Quanto ao item 9.1.4, informamos que o exame das prestações de contas de patrocínio no âmbito da Infraero excedem as orientações contidas nos normativos da Secom/PR, haja vista que exigimos dos patrocinados apresentação das notas fiscais dos custos com o aporte recebido da Infraero, como pode ser observado na Normativo Interno NI - 21.07/E (CSO) - ANEXO II (peça 20) e no Manual de Procedimento de Processo - MPP de Patrocínio, ANEXO I (peça 18).

3. Quanto ao item 9.1.5, informamos que atualmente, a Infraero não possui patrocínios esportivos."

Vale Ressaltar que os normativos encaminhados em anexo - MPP 21.07(CSO) e NI 21.07/E(CSO) - estão em consonância com a legislação de regência da matéria, em especial as Instruções Normativas da Secom, em especial Secom/PR 9/2014. Destaque-se que, em especial quanto ao item 9.1.5, destaque-se os itens 8.8, 8.9 e 8.10 da MPP 21.07 que tratam da avaliação de resultados do patrocínio e 18.1 da NI 21.07.

6. Entendemos que as informações acima são suficientes para dar cumprimento aos itens 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.769/2018 – TCU – Plenário (peça 2), ressaltando que as peças 16 e 17 contêm as mesmas informações constantes da peça 15. Ainda, o item 1.8 do Acórdão 2.679/2019-TCU-Plenário foi satisfatoriamente cumprido, com o encerramento do monitoramento determinado à unidade técnica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao gabinete do Relator Exmo. Ministro Vital do Rego, com as seguintes propostas:

a) considerar cumpridas as determinações contidas nos itens 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão n. 2769/2018-TCU-Plenário;

b) considerar cumprida a determinação contida no item 1.8 do Acórdão n. 2679/2019-TCU-Plenário;

c) encaminhar cópia do Acórdão proferido à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, informando-lhe que o inteiro teor do Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam encontram-se disponíveis no Portal do TCU (www.tcu.gov.br/acordaos); e



d) apensar os presentes autos ao processo originário TC 019.736/2017-7 (Relatório de Auditoria), de acordo com os arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 5º, inciso II da Portaria Segecex 27/2009 c/c subitem 6.4.2 dos Padrões de Monitoramento.

É o relatório.

VOTO

Em exame, monitoramento do cumprimento dos subitens 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.769/2018-TCU-Plenário, que determinaram à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) que:

9.1.4 adote medidas rigorosas com vistas a garantir o efetivo acompanhamento dos contratos de patrocínio pelos fiscais designados, bem assim o exame das prestações de contas dos patrocinados, previamente a eventual concessão de novo patrocínio com a mesma entidade esportiva; e

9.1.5. abstenha-se de celebrar novo contrato de patrocínio com a mesma entidade esportiva, sem que antes seja realizada avaliação dos resultados alcançados com a ação de comunicação anterior, pautada nos critérios objetivos de que trata o art. 34 da IN Secom/PR 9/2014;

2. Registro que o Acórdão 2.769/2018-TCU-Plenário já sofreu um primeiro monitoramento, ocasião em que foi prolatado o Acórdão 2.679/2019-TCU-Plenário, mediante o qual se consideraram cumpridas as determinações constantes nos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 e 9.1.6 e a recomendação do subitem 9.2 da decisão original; além disso, determinou-se, por meio do subitem 1.8, o prosseguimento da verificação do cumprimento dos subitens 9.1.4 e 9.1.5.

3. A SecexTrabalho, para cumprimento da medida determinada por meio do referido 1.8 do Acórdão 2.679/2019-TCU-Plenário, autuou o presente processo e realizou diligência à entidade. Após análise da resposta encaminhada pela Infraero, o referido órgão instrutivo entendeu estarem cumpridos os subitens ora monitorados, motivo pelo qual propôs o apensamento deste processo ao processo de auditoria (TC 019.736/2017-7).

4. Apesar de acompanhar o desfecho sugerido pela unidade técnica, divirjo do seu entendimento no sentido de que foi demonstrado o cumprimento das determinações monitoradas, pelas razões a seguir expostas.

5. Quanto ao subitem 9.1.4, a determinação exarada decorreu da constatação da auditoria de que, apesar de o processo de prestação de contas dos patrocínios ser bem estruturado na Infraero (com cópias de notas fiscais, recibos de pagamento, relatório de clipping e de cumprimento de contrapartidas de imagem), no geral, não havia atestação final dos fiscais de contrato, tampouco análise dos documentos encaminhados pelas entidades patrocinadas a título de prestação de contas.

6. A entidade, nesta oportunidade, informou que seus normativos contêm exigências, a respeito das prestações de contas de patrocínio, que excedem as orientações contidas nos normativos da Secom/PR, haja vista que demandam dos patrocinados a apresentação das notas fiscais dos custos realizados com o aporte recebido da Infraero.

7. Como se vê, o questionamento não tratou do conteúdo das prestações de contas, mas da ausência de atesto dos fiscais e de análise dos documentos que compõem a prestação de contas. Daí a determinação para a adoção de medidas para garantir o efetivo acompanhamento dos contratos de patrocínio pelos fiscais designados, bem assim o exame das prestações de contas dos patrocinados.

8. Desta forma, não se pode asseverar, com a informação oferecida pela entidade nesta oportunidade, que a aludida determinação foi cumprida.

9. Em relação ao subitem 9.1.5, a determinação exarada adveio da constatação de que a Infraero, sem realizar avaliação dos resultados alcançados com a ação patrocinada, firmava novo patrocínio com a mesma entidade.

10. A Infraero aduziu, nesta oportunidade, que, atualmente, não possui patrocínios esportivos, mas que seus normativos (MPP 21.07/CSO e NI 21.07/E/CSO) estão em consonância com a legislação de regência da matéria, em especial a instrução normativa da Secom (09/2014), com destaque para os



itens 8.8, 8.9 e 8.10 da MPP 21.07, que tratam da avaliação de resultados do patrocínio e o item 18.1 da NI 21.07.

11. Mais uma vez, tais informações não evidenciam o cumprimento da determinação, mormente porque, ante a ausência de contratos de patrocínio, não se pode afirmar que a entidade efetivará a mensuração de retorno do patrocínio previamente a eventual novo contrato de patrocínio com a mesma entidade.

12. Todavia, é certo também que, ante a natureza das determinações ora monitoradas, a efetiva verificação de seus cumprimentos só ocorrerá quando de novos trabalhos fiscalizatórios na entidade, após análise dos novos contratos e das respectivas prestações de contas, se houver. Somente assim será possível constatar a efetivação das medidas determinadas.

13. Dessa forma, não se mostra mais pertinente que se prossiga com o monitoramento nas bases atuais, razão por que acolho a proposição da unidade técnica de apensar estes autos ao processo original de auditoria, encerrando-o, ainda que por motivos diversos, conforme salientado acima.

14. Por fim, dá-se por cumprida a determinação contida no subitem 1.8 do Acórdão 2.679/2019-TCU-Plenária (primeiro monitoramento) por parte da unidade técnica deste Tribunal.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2840/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 000.536/2020-2.
- 1.1. Apenso: 019.736/2017-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Monitoramento (Relatório de Auditoria).
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho).
8. Representação legal: Alex Zeidan dos Santos (OAB/DF 19.546) e Clene Jacintha de Almeida Silva (OAB/BA 18.171).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento dos subitens 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 2.769/2018-TCU-Plenário;

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

9.1. considerar cumprida, por parte da Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho), a determinação contida no item 1.8 do Acórdão 2.679/2019-TCU-Plenário; e

9.2. apensar definitivamente, nos termos dos arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014, o presente processo ao TC 019.736/2017-7.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2840-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).



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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 006.778/2020-8.

Natureza: Representação.

Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsável: Promon Engenharia Ltda. (61.095.923/0001-69).

Representação legal: Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154) e outros, representando Promon Engenharia Ltda.

SUMÁRIO: COMPERJ. FRAUDES NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS. PROVAS COMPARTILHADAS. OPERAÇÃO LAVA-JATO. CONJUNTO DE INDÍCIOS. FORMAÇÃO DE CONVICÇÃO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE.

RELATÓRIO

Adoto como partes do relatório a instrução da Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações) e os pronunciamentos do diretor e do secretário da unidade técnica, além do parecer do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), os quais transcrevo a seguir, com ajustes de forma apenas (peças 89, 90, 91 e 98):

I - INTRODUÇÃO

Tratam os autos de processo apartado para verificar a ocorrência de fraudes em licitações conduzidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) relacionadas às obras de construção e montagem das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), Hidrocrackeamento Catalítico (UHCC), Unidade de Coqueamento Retardado (UCR) e Unidade de Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT), todas do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), em atendimento ao subitem 9.2.11 do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

II - HISTÓRICO

2. Como mencionado, o presente processo visa apurar ocorrência de fraude nas licitações das obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) praticadas pela Promon Engenharia. Para uma melhor abordagem desse assunto faz-se necessário contextualizar a atuação do TCU nas referidas obras, apresentando-a em duas fases: período anterior à deflagração da “Operação Lava-Jato” e período posterior à deflagração da supracitada Operação. Esse resumo histórico se faz importante para delinear o quadro fático no qual as apurações se inserem.

Período anterior à “Operação Lava-Jato”

3. A concepção do Comperj remonta ao ano de 2004, quando foi inicialmente planejado como um complexo industrial para a produção de derivados de petróleo e de produtos petroquímicos de primeira e segunda gerações. A primeira etapa construtiva do empreendimento corresponde à construção do Trem 1 da refinaria, na segunda etapa seria construída parte das unidades petroquímicas (1ª geração) e, na terceira, o restante das unidades petroquímicas (2ª geração) e o Trem 2 da refinaria.

4. O Comperj está localizado no município de Itaboraí/RJ e, desde sua concepção, foi divulgado como sendo um dos principais empreendimentos recentes da Petrobras. O investimento previsto inicialmente era da ordem de US\$ 26,6 bilhões. Ao final, se concluído conforme projeto, a refinaria do Complexo teria a capacidade para processar 465 mil barris de petróleo por dia (kbpd), produzindo óleo diesel, nafta petroquímica, querosene de aviação, coque, GLP e óleo combustível.

5. Em razão de sua materialidade e relevância, o Tribunal de Contas da União (TCU) possui um histórico de fiscalizações nas obras do Comperj que remonta desde 2008 e, a partir de então, contou com diversas auditorias anuais. Dentre essas fiscalizações, destaca-se a auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2010 (TC 009.834/2010-9) nas obras de implantação da UDAV, UHCC e UCR, todas do Comperj.



6. A referida auditoria resultou na prolação do Acórdão 2.537/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro José Jorge, por meio do qual determinou oitivas das empresas e audiências dos responsáveis pelos seguintes indícios de irregularidade: (i) sobrepreço; (ii) contratação direta irregular; e (iii) adoção de regime de execução contratual inadequado ou antieconômico. No entanto, o TC 009.834/2010-9 foi sobrestado até o julgamento do mérito das conclusões do TC 006.810/2011-0, no qual foi examinada a regularidade do critério de aceitabilidade de preços adotados nas contratações da Petrobras.

7. Os efeitos do sobrestamento foram cessados com a prolação do Acórdão 571/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, momento em que a unidade técnica avaliou ser necessária a realização de nova inspeção nas obras do Comperj a fim de atualizar os dados presentes nos autos do TC 009.834/2010-9, haja vista o transcurso de tempo e a possibilidade de alteração nos referidos ajustes, assim como pelas notícias acerca da intenção da Petrobras postergar a conclusão das obras, com a consequente rescisão de alguns contratos.

8. Nessa inspeção, a unidade responsável do TCU à época, Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e de Gás Natural (SeinfraPetróleo), incluiu o contrato das obras referentes à implantação da Unidade de Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT), firmado com o consórcio formado pelas empresas Construtora Queiroz Galvão S/A, Iesa Óleo e Gás S/A e Galvão Engenharia S/A. Esse contrato não fez parte do escopo inicial do TC 009.834/2010-9, pois seu procedimento licitatório ocorreu simultaneamente à auditoria originária, o que impossibilitou sua fiscalização na ocasião.

9. Com base nas conclusões dos trabalhos executados na esfera daquela inspeção, o Plenário desta Corte prolatou o Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, determinando a conversão do processo TC 009.834/2010-9 em tomadas de contas especial (TCE) para cada contrato analisado, para fins de apuração dos indícios de prejuízos preliminarmente quantificados, que totalizavam, até aquele momento, R\$ 544 milhões (valores históricos), conforme Tabela 1:

Tabela 1 – Indícios de sobrepreço apontados no relatório de auditoria

Contrato	Objeto	Sobrepreço (R\$)
0800.0056801.10.2	UDAV – Unidade de Destilação Atmosférica e a Vácuo	79.769.676,969
0800.0057282.10.2	UCR – Unidade de Coqueamento Retardado	260.536.618,39
0800.0060702.10.2	UHDT – Unidade de Hidrotratamento de Destilados Médios	99.311.296,73
0800.0056936.10.2	UHCC – Unidade de Hidrocraqueamento Catalítico	104.388.883,35

Fonte: Relatório de Fiscalização 387/2015 do TC 009.834/2010-9 (peça 8, p. 36 destes autos).

10. Além disso, o item 9.1 do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário decretou cautelarmente, com fundamento no art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c arts. 273 e 274 do RI/TCU, pelo prazo de um ano, a indisponibilidade de bens das empresas e dos consórcios envolvidos nas contratações em que se constataram os indícios de sobrepreço, dando origem a 11 processos de indisponibilidade de bens, assim como descrito na Tabela 2:

11.

Tabela 2 – Processos de indisponibilidade de bens por empresa e consórcio

Processo	Empresa	Montante (R\$)
TC 009.174/2017-6	Techint Engenharia e Construção S/A	260.536.618,39
TC 009.171/2017-7	Consórcio Techint-Andrade Gutierrez	260.536.618,39
TC 009.175/2017-2	Alumini Engenharia S/A	104.388.883,35
TC 009.177/2017-5	Consórcio SPE - Skanska-Promon-Engevix	79.769.676,96
TC 009.180/2017-6	Engevix Engenharia E Projetos S/A	79.769.676,96
TC 009.181/2017-2	Promon Engenharia Ltda	79.769.676,96
TC 009.194/2017-7	Skanska Brasil	79.769.676,96
TC 009.199/2017-9	Construtora Queiroz Galvão S/A	99.311.296,73
TC 009.202/2017-0	Consórcio Queiroz Galvão-Iesa-Galvão Engenharia	99.311.296,73
TC 009.204/2017-2	Galvão Engenharia S/A	99.311.296,73
TC 009.205/2017-9	Iesa Óleo & Gás S/A	99.311.296,73



Fonte: Instrução de peça 271, TC 009.834/2010-9 (peça 7, destes autos).

Período posterior ao início dos desdobramentos da “Operação Lava-jato”

12. A deflagração da denominada Operação Lava-Jato em 17 de março de 2014 trouxe uma nova perspectiva às apurações em curso no TCU, visto que os fatos revelados no âmbito das investigações levadas a efeito pela Polícia Federal alinhavam-se com as irregularidades que vinham sendo apontadas pelos trabalhos de fiscalização.

13. Nesse diapasão, importante destacar que se tornou pública a existência de um esquema criminoso que atuava na Petrobras e que envolvia a prática de crimes contra a ordem pública, corrupção e lavagem de dinheiro, com a formação de um poderoso cartel, autodenominado de “Clube” do qual participaram as empresas Odebrecht, Engevix, OAS, UTC, Camargo Correa, Techint, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior, **Promon**, MPE, Skanska, Queiroz Galvão, Iesa, Galvão, GDK e Setal.

14. Por todo o arcabouço probante produzido no âmbito da supracitada operação, constatou-se que o esquema de fraudes durou pelo menos dez anos (2004-2014) e contava com a participação de grandes empreiteiras organizadas em cartel, as quais, dentre outras condutas, pagavam propina para altos executivos da Petrobras e outros agentes públicos para obter contratos com a estatal, impondo gastos adicionais e os utilizando para financiar pagamentos indevidos a partidos, políticos eleitos ou outros agentes.

15. Com efeito, as novas análises da unidade técnica passaram a contar com dados, informações e documentos trazidos pela Operação Lava Jato, os quais apontam para fortes indícios de cartelização das empresas contratadas. Elas agiam em conluio com dirigentes da Petrobras, para frustrar o caráter competitivo dos procedimentos licitatórios conduzidos pela Petrobras, obtendo vantagens indevidas.

16. O delineamento de todo esse contexto, perpassando pela formação do cartel, seu *modus operandi*, sua atuação nas obras da Petrobras e, em especial, nas licitações do Comperj, objeto dos presentes autos, bem como todo encadeamento lógico que embasa o presente processo está elucidado na instrução anterior seção “EXAME TÉCNICO” (peça 66).

17. É nesse contexto que, por meio do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, subitem 9.2.11, nos autos do TC 009.834/2010-9, este Tribunal determinou a autuação de processo apartado para apuração das fraudes cometidas nas licitações das obras do Comperj, para fins de eventual aplicação de sanção de declaração de inidoneidade, nos seguintes termos, *in verbis*:

9.2.11. autue processo apartado para apurar ocorrência de fraudes em licitações mediante ajuste prévio entre as licitantes nos certames conduzidos pela Petrobras, no que se refere aos contratos de obras e serviços relacionados aos contratos do Comperj, objetos de análise destes autos;

18. Nesse sentido, em face do referido *decisum*, foram constituídos processos apartados para apuração das condutas das empresas convidadas pela Petrobras para participar dos certames supramencionados.

19. Com efeito, foi constituído o TC 010.816/2017-8 (Apartado autuado para verificar a ocorrência de fraude à licitação nos Contratos UCR, UDAV, UHDT e UHCC do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - cf. subitem 9.2.11 do AC 632/2017-PL proferido no processo TC-009.834/2010-9). Como forma de conferir maior racionalidade e celeridade processual, instaurou-se ainda o presente processo, apartado desta feita do TC 010.816/2017-8 **com vista à apuração, especificamente, da conduta da empresa Promon Engenharia Ltda.**

20. Assim, após detida análise do acervo probatório compartilhado com este Tribunal pela Polícia Federal (PF), Ministério Público Federal (MPF), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e de documentação administrativa já recolhida em processos pretéritos que tramitam nesta Corte, a Unidade Técnica (peça 66) concluiu que os elementos colacionados eram suficientes para comprovar a prática de ilícitos pelas empresas convidadas e, deste modo, em homenagem ao princípio da ampla defesa e contraditório, propôs realização de oitivas de todas as empresas envolvidas.

21. Nesse sentido, conforme matriz de responsabilização constante da peça 66, a Promon Engenharia Ltda. foi instada a se manifestar, mediante Ofício 0985/2019-TCU/SeinfraOperações, de 2/9/2019 (peça 69), recebido pelo representante da empresa, conforme atesta o Aviso de Recebimento (AR) dos correios à peça 70, datado de 10/9/2019.

22. A empresa, por meio de seus representantes legais, apresentou tempestivamente razões de justificativa, acostadas a estes autos à peça 78, bem como juntou documentos complementares (peças 79 a 86).

III-EXAME TÉCNICO

23. De forma resumida, serão reproduzidos os conteúdos das razões de justificativa apresentadas pela responsável Promon, abordando todos os aspectos necessários para as respectivas análises que se farão na sequência.



24. As razões de justificativa da Promon Engenharia Ltda., ou seus procuradores, foram encaminhadas em resposta ao Ofício 0985/2019-TCU/SeinfraOperações, de 2/9/2019 (peça 69).

III.1 - Síntese das razões de justificativa encaminhadas pela Promon Engenharia Ltda. (peça 78)

25. A peça de defesa trouxe em destaque, trechos de depoimentos dos ex-executivos da Petrobras, Paulo Roberto Costa e Pedro Barusco, envolvidos em atos ilícitos objeto do presente processo, bem como trecho do parecer CGU-AGU-CONJUR, os quais, segundo alegado, isentam a Promon Engenharia de participação nas irregularidades em questão.

26. Após a reprodução dos trechos supramencionados, seguem-se os argumentos e pedidos da defesa, estruturados da seguinte forma:

III.1.1 - Síntese do Processo e Objeto da Oitiva

III.1.2 - Correção de erro Material

III.1.3 - Breve Introdução

III.1.4 - Breves esclarecimentos sobre o perfil e a trajetória da Promon

III.1.5- Do reconhecimento, nas mais diferentes esferas, da ausência de ato ilícito praticado pela Promon

III.1.6 - Elementos adicionais aptos a comprovar a regularidade da conduta da Promon

III.1.7 - Da impossibilidade de imputação de penalidade por ato omissivo no caso concreto

III.1.8 - Da impossibilidade de imposição de sanções na hipótese de dúvida sobre o ato ilícito

III.1.9 - Impossibilidade de imputação de penalidade pela mera condição de consorciada

III.1.10 - Da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União à luz da jurisprudência do

STF

III.1.11 - Do desmembramento do processo para análise da manifestação da Promon

III.1.12 - Conclusão

III.1.1 - Síntese do Processo e Objeto da Oitiva

27. Nesse primeiro tópico, a defesa rememora toda a cronologia processual que culmina com a apresentação das razões de justificativa, ora analisadas, tal como já destacado na seção “Histórico” desta instrução.

28. Permeando essa exposição cronológica, faz constar algumas inferências que serão oportunamente trabalhadas ao longo de sua argumentação.

29. Destaca que o objeto do presente processo fora delimitado tanto pelo item 9.2.11 do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário como pela instrução anterior (peça 66), o que, por consequência, obrigaria a Promon a responder por: (i) um processo licitatório no qual, em consórcio com as empresas Engevix e Skanska, apresentou proposta não vencedora na primeira licitação (bid) e vencedora na segunda licitação (rebid) para a execução das obras da UDAV; e (ii) três processos licitatórios para os quais não apresentou proposta, a saber, UHCC, UCR e UHDT.

III.1.2 - Correção de erro Material

30. No tópico a seguir esclarece que Promon foi designada no processo como Promon Engenharia S.A, contudo, a empresa foi transformada de S.A. em Ltda. em 28/4/1989, tendo mantido a mesma denominação desde então, motivo pelo qual a denominação da empresa no processo deve ser corrigida para Promon Engenharia Ltda.

III.1.3 - Breve Introdução

31. Neste tópico a defesa apresenta uma série de especificidades que, ao seu ver, devem ser consideradas antes das análises acerca das irregularidades tratadas neste processo.

32. Destaca, nesse sentido, a excelência técnica da Promon nas áreas de engenharia e gerenciamento de projetos. Afirma que a empresa não seria uma empreiteira, fato que seria de amplo conhecimento do mercado.

33. Acrescenta que nos seus mais de 50 anos de existência, a empresa atua majoritariamente no mercado privado, tendo celebrado contratos com a Petrobras somente entre de 2002 a 2019.

34. Informa que o Parecer 299/2018/CONJUR-CGU/AGU, bem como a decisão do Ministro da CGU (peça 79), teriam reconhecido a ausência de provas de atos ilícitos praticados pela Promon.

35. Faz constar novamente trechos de depoimentos e termos de colaboração em que, supostamente, os ex-executivos da Petrobras, quais sejam, Srs. Paulo Roberto Costa e Pedro Barusco teriam informado que a Promon não participava de esquemas fraudulentos no âmbito da estatal.

36. Faz alusão a decisões proferidas em processos judiciais, quais sejam, da 2ª Vara Federal de Curitiba, posteriormente confirmada pelo E. TRF4 (peça 80) e da 5ª Vara Federal de Curitiba (peça 81), que teriam

reconhecido a ausência de ilícito imputável à empresa. Alude que de igual modo, o próprio Ministério Público Federal (peça 82) também teria reconhecido tal fato.

37. Por fim, aduz que a ausência de ilícito é reforçada pelo reconhecimento, da própria Petrobras, da aptidão da Promon para participar de seu cadastro de fornecedores (peça 85).

III.1.4 - Breves esclarecimentos sobre o perfil e a trajetória da Promon

38. Inicia o tópico delineando o perfil e a trajetória da Promon. Como forma de demonstrar sua notória qualificação técnica, informa que no ano de 1970 a empresa já despontava no cenário nacional com um modelo de propriedade singular, fundado na ideia de uma comunidade de profissionais com independência, excelência técnica e primazia ética.

39. Destaca que os princípios orientadores, até hoje vigentes na atuação da Promon, foram estabelecidos em seminário realizado em Campos do Jordão-SP, em dezembro de 1970 (peça 84), enfatizando três destes princípios a saber: (i) restrições à aquisição/transferência de ações, segundo as quais somente os profissionais ativos do grupo Promon e, residualmente, certos ex-profissionais, têm acesso à participação no capital da empresa, não havendo investidores externos; (ii) restrições à acumulação de titularidade de ações, segundo as quais nenhum profissional pode, individualmente, assumir posição de controle; e (iii) objetividade, previsibilidade e transparência na determinação do preço das ações, que é dado, fundamentalmente, pelo seu valor patrimonial-contábil.

40. Salaria que esse modelo resultou numa sociedade que, sem ter ações negociadas em bolsa de valores, atualmente conta com cerca de 600 (seiscentos) acionistas (todos funcionários e alguns ex-funcionários), dos quais nenhum detém mais do que 7,5% de participação no capital total e nos resultados da empresa.

41. Nesse sentido, salienta que a empresa adota uma conduta ética, realiza eleições diretas para os administradores da sociedade e foca na transparência nas demonstrações financeiras.

42. A peça de defesa traz ainda grande enfoque à capacidade técnica da empresa e seu histórico de atuação no mercado, com destaque para o fato e que a Promon passou a capacitar-se para atender clientes como a Petrobras, os quais demandavam contratos na modalidade EPC (*Engineering, Procurement, and Construction*).

43. Afirma novamente que a Promon não é uma empreiteira, mas sim de uma empresa de serviços profissionais de engenharia e de gerenciamento de projetos.

44. Finaliza esse tópico aduzindo que considerações acerca da história e do perfil da Promon serão de vital importância para a adequada compreensão dos argumentos apresentados na peça defesa.

III.1.5- Do reconhecimento, nas mais diferentes esferas, da ausência de ato ilícito praticado pela Promon

45. A defesa traz ao conhecimento do TCU o resultado de apurações realizadas pela CGU, bem como de decisões proferidas no âmbito do poder judiciário, argumentando que, tendo avaliado os mesmos fatos e documentos que embasam estes autos, teriam concluído pela inexistência de ilícitos imputáveis à empresa.

Das conclusões da CGU no PAR 00190.004165/2015-55

46. Informa que em 2015, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) instaurou o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) 00190.004165/2015-55 para a análise específica sobre a atuação da Promon no âmbito das licitações realizadas pela Petrobras, incluindo aquelas realizadas para a contratação das obras do Comperj, objeto do presente processo.

47. Advoga que o processo foi instruído com praticamente os mesmos documentos apontados na Instrução da Unidade Técnica, destacando o Acordo de Leniência n. 1/2015, firmado pela SOG Óleo e Gás S.A (SOG), e a Nota Técnica n. 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE, do CADE.

48. Destaca que após a apresentação de defesa e alegações finais nos autos daquele processo, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU), decisão do Exmo. Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União determinando o arquivamento dos autos “por ausência de elementos suficientes de provas da prática de ato ilícito”, conforme trecho da referida publicação destacado na peça de defesa (peça 78, p. 10).

49. Reforça que a decisão do Ministro foi amparada no Parecer 00299/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica da CGU (“CONJUR”), órgão da Advocacia-Geral da União (“AGU”) junto à CGU.

50. Acrescenta que a CONJUR partiu de uma detida análise de todos os elementos colacionados aos autos, inclusive de depoimentos prestados por ex-dirigentes da Petrobras em acordos de colaboração premiada, nos quais reconheceram a ausência de ilegalidades imputáveis à Promon, destacando trecho do referido Parecer 00299/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU que assim dispõe (peça 78, p. 11):



108. Com as provas constantes dos autos - fruto de delações premiadas e de documentos entregues por delatores sem provas autônomas que os corroborem - não nos parece que há certeza acerca da culpa dos presentantes/representantes/prepostos na espécie. A Administração não conseguiu provar, além da dúvida razoável, o envolvimento da PROMON nos ilícitos praticados pelas empresas líderes dos consórcios. Não há elementos seguros que indiquem que além de um nexo de causalidade havia reprovabilidade na atuação da PROMON ao participar dos consórcios sob análise neste processo. A análise do mérito da conduta aqui não dá a certeza de que a PROMON agia para fraudar licitações. Temos certeza que algumas empresas dos consórcios agiam, mas não dá para afirmar que a PROMON agia em conluio com elas. Aqui temos que aplicar o *in dubio pro reo*. Ademais, o fato de nunca ter se provado qualquer pagamento de propina por parte da PROMON depõe a favor da tese de que a empresa não teria envolvimento com ilícitos praticados pelas empresas líderes (ou no mínimo, dificulta defender que há provas de que ela soubesse dos ilícitos).

(...)

111. Diante do exposto e tendo em vista que não há elementos probatórios suficientes para se concluir que a empresa PROMON ENGENHARIA LTDA participou de fraudes em licitações de contratos no âmbito da Petrobras, recomendamos o ARQUIVAMENTO do processo.

51. Faz alusão ao princípio da independência das instâncias e a autonomia constitucional do Tribunal, contudo, afirma que a unicidade do ordenamento jurídico demanda uma atuação harmônica do controle da Administração Pública em suas mais diversas dimensões.

52. Alega que em função do princípio da segurança jurídica, não seria possível conceber que os mesmos documentos e as mesmas imputações tenham conclusões distintas e afirma que a decisão da CGU foi amparada em parecer da AGU (CONJUR), órgão com incumbência de representar judicialmente o TCU, o que reforçaria a necessidade de uma atuação coerente.

53. Nessa linha, evocando processos similares, nos quais o Tribunal considerou as conclusões alcançadas pela CGU quanto à imposição de penalidades, seja para fins de dosimetria das sanções, a exemplo do que ocorreu nos Acórdãos 414/2018 e 1.256/2019, ambos do Plenário e referentes à apuração da prática de cartel nas licitações da Refinaria Abreu e Lima (RNEST), o que, segundo a defendente, demonstra a inadequação e injustiça caso o Tribunal desconsidere a conclusão final alcançada pela CGU em relação à Promon.

Das conclusões da Justiça Federal e do Ministério Público Federal

54. Aduz que mesmo antes da supracitada decisão da CGU, a Advocacia Geral União-AGU havia ajuizado a Ação Civil Pública 5011396-27.2016.4.04.7000 contra agentes públicos, empresa Engevix, pessoas ligadas à Engevix, além de empresas que com ela formaram consórcios, tendo sido a Promon demandada pelo simples fato de ter integrado o Consórcio SPE, juntamente com a Engevix e a Skanska, para a apresentação de proposta na licitação da UDAV do COMPERJ, um dos certames que compõem o objeto dos presentes autos.

55. Informa que após a apresentação de defesa prévia, o Juízo da 2ª Vara Federal de Curitiba teria reconhecido a inexistência de elementos sequer indiciários contra a Promon, determinado sua exclusão do processo, sem prejuízo da continuidade das apurações em relação a outras pessoas jurídicas.

56. Acrescenta que a decisão em questão foi submetida à apreciação do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) por meio do Agravo de Instrumento 5046411-08.2016.4.04.0000, confirmando o entendimento do Juízo de primeira instância.

57. Destaca ainda a defesa, o seguinte trecho do voto condutor exarado pelo Exmo. Desembargador Federal Relator Fernando Quadros da Silva, nos autos daquele processo (peça 78, p. 12):

De uma análise minudente do feito, em que pese as alegações deduzidas pela parte agravante, tenho que se impõe considerar que a mera participação em consórcio não impõe às empresas consorciadas a responsabilidade solidária em razão de atos tidos como improbos. Destaca-se que, com efeito, a responsabilidade solidária das empresas consorciadas é limitada pela obrigação assumida por meio do contrato celebrado entre os consorciados. Dessa forma, entendo que se afigura precipitado, neste momento, permitir a tramitação de uma ação de improbidade contra as empresas agravadas.

Ressalto que o conjunto probatório acostado ao processo de origem, assim como as transcrições da decisão proferida nos autos da ação de improbidade conexa (5006628-92.2015.404.7000), não contém qualquer indício da presença de elementos capazes de demonstrar a participação das empresas agravadas na formação de cartel com a finalidade de fraudar o caráter competitivo das obras da PETROBRAS, motivo pelo qual entendo que a autora da ação de origem não logrou levar ao Juízo a quo as provas necessárias ao recebimento da ação de improbidade no que se refere aos agravados.

58. Com base nisso, alude que após ampla análise, inclusive a partir de elementos muito próximos, ou até mesmo coincidentes, àqueles discutidos nesses autos, citando a Nota Técnica n. 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE, teria sido reconhecida a ausência de irregularidades atribuíveis à empresa.

59. Ademais, aduz que a avaliação probatória realizada pelo Poder Judiciário foi conclusiva, resultando no suposto reconhecimento “da ausência de ilícitos imputáveis à empresa”, uma vez que a análise de provas é feita apenas até o segundo grau de jurisdição no ordenamento jurídico brasileiro.

60. Relata não se tratar de decisão isolada, uma vez que no âmbito da Ação Civil Pública 5051170-64.2016.4.04.7000, também ajuizada na Justiça Federal do Paraná, o Juízo da 5ª Vara Federal de Curitiba também teria reconhecido a ausência de atos ilícitos imputáveis à Promon no âmbito de licitações realizadas, desta feita, para as obras da REPAR, conforme excerto à peça 78, p. 13.

61. De igual modo, informa que esse processo também foi analisado no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4). Nesse sentido, alega que o MPF, protagonista da persecução cível e criminal dos ilícitos relacionados à Operação Lava Jato, propôs ao colegiado que confirmasse a exclusão da Promon da lide, tendo em vista que os elementos trazidos àquela Ação Civil Pública, que, segundo a defendente, são os mesmos aqui enfrentados, não demonstrariam ilícitos imputáveis à empresa.

62. Por fim, a defesa alega, ressaltando a autonomia institucional do TCU, que tais fatos devem ser considerados na análise ora empreendida. Ademais, continua a defendente, se a Unidade Técnica considera as denúncias e ações de improbidade administrativa formuladas pelo MPF também deve considerar o posicionamento do MPF com relação a Promon, em face dos argumentos apresentados.

III.1.6 - Elementos adicionais aptos a comprovar a regularidade da conduta da Promon

63. Com relação aos elementos considerados pela Unidade Técnica para imputar responsabilidade à Promon, a defesa sustenta que a análise dos depoimentos prestados pelos ex-funcionários da Petrobras, quais sejam, Srs. Pedro José Barusco Filho e Paulo Roberto Costa, levam à conclusão de que a empresa não participou dos atos ilícitos aqui tratados.

64. Para comprovar seus argumentos faz constar trechos dos respectivos Termos de Colaboração ou do depoimento prestado pelo colaborador.

65. Nesse sentido, afirma que o ex-Gerente Executivo da Petrobras, Sr. Pedro José Barusco Filho, ao ser indagado em Processo Administrativo de Responsabilização específico da Promon, reconheceu que a empresa jamais havia pago ou sequer oferecido quaisquer vantagens indevidas, afirmando ainda que a empresa não tinha representante ou operador e que jamais tratara com a Promon acerca de qualquer vantagem para viabilizar o cartel. Além disso, teria destacado que a empresa era muito disputada para parcerias devido à sua competência técnica e seriedade na área de projetos, como se segue (peça 78, p. 15-16):

[CGU]: [...] no Termo de Colaboração n.5, prestado perante a Polícia, o senhor afirmou o seguinte: ‘[...] o declarante vazava essa lista a pedido dos representantes das empresas, cujo conhecimento da mesma por parte dos representantes de cada empresa do cartel era fundamental para que organizassem entre si os pacotes de obras que ficariam para cada uma’. O senhor entregou essa lista ou alguma outra informação relacionada a esse DIP, referente a alguma obra da PETROBRAS, para a empresa Promon?

[Pedro Barusco]: Não. **A Promon não tinha nem operador e nem representante. As poucas vezes que eu tive, assim, contato com a Promon... foram pouquíssimas, relativas a... nem me lembro com quem, mas foi relativo a problemas de obra. Nunca entreguei nada e nem conversei nada com a Promon sobre isso.**

[...]

[Pedro Barusco]: **Olha, eu nunca soube de ela pagar propina. E pra casa, que segmento que eu representava, eu nunca recebi propina nenhuma da Promon, tá? A Promon, ela assim, ela considerada, na época em que eu era Gerente Executivo, a Promon era considerada uma empresa de alta performance. Em engenharia, principalmente. Que tem uma engenharia básica muito forte. Só que a Promon também era considerada uma empresa cara, justamente por ter profissionais muito qualificados. A Promon ela normalmente nas licitações, ela não era muito competitiva. [...] Ela meio que se associava com outras empresas aonde ela, através de sua expertise de projetos e essa capacitação forte dela, se juntava com empresas que tinham, vamos dizer assim, um potencial maior, uma força maior, na área de construção e montagem.** Então fazia um mix. [...].

[Pedro Barusco]: É, eu gostaria de ressaltar a qualidade técnica da Promon, as obras da Promon sempre foram obras de grande qualidade técnica, de nível de complexidade muito alto, ela é uma empresa muito qualificada. Ela até sofria um pouco por este motivo, em termos de competitividade. E ela realmente nunca pagou propina, pelo menos, que eu saiba, pra casa – e eu era a pessoa que gerenciava essa parte. Então, pra mim nunca houve, nunca houve nem conversa com a Promon a esse respeito. E era uma empresa muito disputada para parcerias devido a sua competência técnica na área de projeto. É isso.

66. Reforça ainda que o mesmo colaborador, em depoimento à CGU, afirmou que nunca participou de nenhuma reunião do cartel e que não dispunha de qualquer evidência sobre a participação da empresa, mas somente comentários de que ela participava (peça 78, p. 16):

[Pedro Barusco]: Olha, é o que eu falei, eu nunca participei de nenhuma reunião do cartel, pra dizer, olha, tava lá a empresa A, B e C. [...]

[CGU]: Certo. Fora esse conhecimento, o senhor tem algum fato, alguma evidência que leva o senhor a acreditar, afirmar, que a empresa Promon participava desse núcleo duro?

[Pedro Barusco]: Não, só comentários.

67. Nesse sentido, aduz a defesa, que não se poderia admitir como prova da participação da empresa no cartel a afirmação do Sr. Pedro José Barusco Filho de que apenas ouviu comentários sobre a Promon.

68. Alude que seria possível, e até mesmo provável, que outras empresas, verificando a participação da Promon em consórcios com empresas que participavam do cartel, supusessem que a Promon também participaria do esquema. Entretanto, reforça que, no seu entender, todas as evidências demonstram o contrário.

69. Alega que o Sr. Paulo Roberto Costa teria reconhecido, em seu Termo de Colaboração 63, que Promon não participou do cartel. Destaca ainda que o ex-diretor de abastecimento, também declarou à CGU que nunca recebeu ou tratou de qualquer pagamento de propinas com a Promon e que nenhuma empresa do cartel jamais lhe falou sobre a participação daquela empresa em ajuste ilícito, destacando o seguinte trecho (peça 78, p. 17):

[Paulo Roberto Costa]: A Promon não é uma empresa do tamanho de uma Odebrecht, de uma Andrade Gutierrez, de uma Queiroz Galvão, é uma empresa muito menor. Iniciou a sua atividade na área só de projeto, e depois que ela entrou na parte de construção. Então ela [Promon] é uma empresa oriunda só na área de projeto. Comigo, Paulo Roberto Costa, na Diretoria de Abastecimento, nunca ninguém me procurou sobre esse assunto, e nunca ninguém de outras empresas, que eu coloquei como empresas do cartel, me falou da Promon. [...] Então quando tinha um consórcio que a Promon participava, na área do Abastecimento, eu nunca fiz contato com a Promon. Agora, se a Promon tinha um consorcio que participava, por exemplo, com a Queiroz Galvão e com a UTC, aí eu sei da UTC quem é que participava, e da Queiroz Galvão quem é que participava. Agora Promon comigo nunca participou. Agora pode ter participado com o Barusco,

70. Desse modo, argumenta que por ser o pagamento de vantagem indevida a ex-funcionários da Petrobras o *modus operandi* do cartel, tal como restaria demonstrado em todas as esferas de investigação, inclusive no âmbito de acordos de colaboração e leniência, não haveria dúvidas quanto à ausência de participação da Promon em eventual fraude à licitação, uma vez que os colaboradores negaram que a mesma tenha negociado qualquer vantagem.

71. Nesse ponto a defesa passa à refutação pontual de evidências e documentos colacionados nos autos pela Unidade Técnica.

72. Com relação à Nota Técnica 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE e ao Histórico de Conduta do CADE, alude a Defesa que se trata de documentos já analisados pela CGU, cuja conclusão seria pela ausência de qualquer demonstração de ilícito praticado pela Promon. Além disso, argumenta que, assim como qualquer outro documento, a Nota Técnica não pode ser avaliada de forma dissociada dos demais elementos postos sob análise.

73. Ainda sobre a supracitada Nota Técnica afirma que seria mero documento inicial de instauração do processo perante o CADE, antes do contraditório, não representando uma posição final do órgão antitruste sobre o tema, não podendo, portanto, ser tomada como prova e conclui que os elementos lá indicados não se prestam a provar a prática de quaisquer atos ilícitos por parte da empresa.

74. Acrescenta, seguindo essa linha argumentativa, que haveria divergências sobre o início da atuação do cartel e da suposta participação da Promon. Informa que, segundo a Nota Técnica 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE, após a “fase preliminar” o cartel teria tido seu início, entre 2003 e 2004, supostamente

formado por nove empresas cadastradas pela Petrobras: Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Construtora Norberto Odebrecht, Mendes Junior, MPE, Promon Engenharia, SOG Óleo e Gás, Techint e UTC.

75. Todavia, afirma que o Histórico de Conduta Toyo/Setal, no qual a própria Nota Técnica teria sido baseada, apresenta versões contraditórias sobre o início do suposto “Clube das 9”, vez que se em um ponto informam que essa formação se deu em no final dos anos 90, em um segundo momento afirma que teria sido entre os anos de 2003-2004. Apesar da contradição, continua a defendente, a Nota Técnica teria adotado o segundo momento, qual seja, 2003-2004, para caracterizar o início do suposto “clube”, com intensificação devido a reuniões no âmbito da ABEMI.

76. Acrescenta ainda que a Nota Técnica não estabelece com precisão como tal grupo teria se formado, como as empresas teriam começado a trocar informações concorrencialmente sensíveis entre si, quem teria convidado quem para participar deste suposto grupo. Aduz que a supracitada Nota técnica apenas faz alusão a aspectos como expertise técnica e inscrição no cadastro de fornecedores da Petrobras, os quais seriam apenas elementos que caracterizam parcialmente nove empresas e que as habilitam a receber convites para determinados tipos de serviços e que, portanto, não seriam fatores que as tornariam integrantes de um cartel.

77. Alega que a própria Nota Técnica em comento, ao caracterizar a organização do Cartel em vertentes, quais sejam, a interna (reuniões presenciais com representantes das nove empresas envolvidas) e a externa (contatos com os titulares das Diretorias de Abastecimento e de Engenharia e Serviços da Petrobras) deixa evidenciado que a Promon não participava do cartel, uma vez que, segundo a defesa, uma vertente não existiria sem a outra, ou seja, alega que o suposto ajuste anticompetitivo entre as empresas só poderia se efetivar se houvesse uma contrapartida das diretorias da Petrobras, instrumentalizada por meio de propina e que, conforme também já restaria demonstrado pela defendente, a empresa nunca pagou qualquer tipo de propina ou se envolveu em qualquer tipo de esquema de corrupção na Petrobras.

78. Outro ponto destacado pela defesa, diz respeito à Evidência 25 – “Ata manuscrita por Marcos Pereira Berti”. Argumenta que a evidência colacionada pela Unidade Técnica é frágil. Ressalta que não há garantias de que o documento seja de fato uma ata e que tenha sido escrito na data aposta ao mesmo, além do que, no seu entender, não haveria nada no documento que indique qual consórcio venceria ou qual empresa apresentaria proposta de cobertura. Pelo contrário, segundo a defesa, pelo fato de abaixo de “UCR”, constar as siglas “PROM/SK” e “QG/G”, isso significaria a formação de consórcio entre a Promon e a Skanska (item 55 da peça 64). Contudo, pelo fato de a Promon não ter apresentado proposta para aquele certame, as informações não se prestariam a provar nada em relação à empresa.

79. Segundo a defesa, o Quadro 7 (correspondente à Evidência 10 da Nota Técnica), intitulada “Proposta de fechamento do Bingo Fluminense” (item 62 da peça 64) também não apresenta qualquer elemento apto a imputar-lhe responsabilidade. Não haveria qualquer cadeia probatória, vez que, nos seus dizeres, não é possível saber por quem foi produzido, quando e em qual contexto, não sendo possível pressupor a data de sua elaboração pela simples indicação das datas 26/5/2009 e 26/6/2009.

80. Advoga que a simples indicação de “SK/PRO/VX” ao lado de “UDA + UDV” no referido documento nada comprovaria, vez que não haveria cadeia de custódia, ou seja, um registro metódico e cronológico desde a obtenção da evidência, perpassando por perícias e registros minuciosos de todo o trâmite, desde a obtenção de tal evidência. Alega que por isso não há comprovação da data de confecção da planilha, não haveria prova inequívoca de quem criou o documento ou mesmo se as datas apostas aos mesmos são às de elaboração, de modo que não poderiam ser consideradas suficientes para declarar a empresa inidônea e impor a grave sanção de proibição de contratar com o Poder Público.

81. Esclarece que as parcerias entre as empresas muitas vezes já começavam a ser ajustadas legitimamente, a partir da divulgação, pela própria Petrobras, do seu plano de licitações. Dessa maneira, quando o convite fosse emitido, as empresas já podiam iniciar a preparação de suas propostas imediatamente, o que, no caso da Promon, não seria possível em licitações de grande porte, já que a empresa dependia de parcerias com empreiteiras, empresas de construção civil e de montagem industrial para dividir os riscos do eventual contrato.

82. Ainda sobre o supracitado documento, argumenta que caso se considere a última data indicada, qual seja, 26/6/2009, como a data de sua elaboração, o convite para a UDAV do Comperj já havia sido emitido, especificamente em 15/9/2008, sendo possível que a informação sobre as empresas que poderiam estar elaborando propostas fosse já conhecida pelo mercado.

83. A peça de defesa traz ainda argumentos atinentes ao estabelecimento de parcerias e a celebração de acordos entre as empresas, os quais seriam lícitos e que, portanto, através desses contatos legítimos, os

empreendimentos em que a Promon tinha interesse de participar acabavam se tornando conhecidos e podem ter sido mapeados por outras empresas.

84. Segue aduzindo que pela lógica da Nota Técnica de tomar a data indicada nos documentos por seu valor de face, no item 10 da já citada Evidência 25 – “Ata manuscrita por Marcos Pereira Berti”, que a Nota Técnica afirma que se trata, com toda certeza, de 29/8 de 2009, data, portanto, posterior àquelas indicadas na Evidência 10, abaixo de “UDAV”, concluindo que as evidências nada provam em relação à Promon.

85. A Defesa chama a atenção ao fato da Unidade Técnica ter considerado como evidências no presente processo as denúncias oferecidas pelo MPF e as sentenças da 13ª Vara Criminal da Justiça Federal em Curitiba, a exemplo da Ações Penal 5083351-89.2014.404.7000 uma vez que nenhum funcionário da Promon, tampouco a pessoa jurídica em si, constaram como investigados ou interessados no âmbito das apurações policiais em discussão (peça 85).

86. Relembra então, no seu entender, que a Ação Civil Pública referente a possíveis atos ímprobos relacionados às obras do Comperj concluiu pelo afastamento de imputação de responsabilidade à Promon, pois inexistia elementos que indicassem a prática dos atos ilícitos pela empresa, conforme decisão prolatada pela Justiça Federal do Paraná e confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

87. Advoga ainda, em relação às licitações do Comperj, que o relatório da Comissão Interna de Apuração instaurada pela Petrobras, documento DIPDABAST 70-2014 (peça 15), bem como os relatórios das Comissões de Licitação das obras UDAV, UHCC, UCR e UHDT, os quais foram indicados nesses autos como evidências da prática de ato ilícito, não apontariam qualquer irregularidade em relação à Promon.

88. Aduz ainda, finalizando o presente tópico, que a aplicação de qualquer sanção administrativa exige requisito subjetivo para sua aplicação, ou seja, requer a comprovação de dolo ou culpa por parte do agente, o que não teria ocorrido no caso em tela, ancorando-se para isso na doutrina de Marçal Justen Filho (peça 78, p. 22-23).

III.1.7 - Da impossibilidade de imputação de penalidade por ato omissivo no caso concreto

89. Nesse tópico, a defesa busca apresentar os motivos pelos quais a Promon não apresentou propostas nos certames UHCC, UCR e UHDT do Comperj, uma vez que, no seu entender, a conduta da empresa na licitação em que se sagrou vencedora, qual seja, para a execução das obras da UDAV, já teria havido análise pelo Poder Judiciário, conforme decisões que consignou nos autos, supostamente afastando qualquer responsabilidade da Promon.

90. Ressalta novamente a posição da CGU no Processo Administrativo de Responsabilização PAR que concluiu pelo seu arquivamento.

91. Alude que a não apresentação de propostas nos certames da UHCC, UCR e UHDT teria sido considerada, erroneamente, conduta ilícita e anticompetitiva pela Unidade Técnica.

92. Em sequência, apresenta uma série de motivos pelos quais a empresa não apresentou propostas nos certames acima indicados, como se segue: i) não dispor de recursos financeiros para elaborá-la ou mesmo não ter os profissionais necessários disponíveis para fazer uma proposta naquele momento; ii) quantidade de projetos que a empresa consegue efetivamente conduzir ao mesmo tempo; iii) análise de risco da oportunidade, que não justificaria o esforço; iv) questões relativas a expertise da empresa; v) porte da empresa; e vi) fato de a Petrobras não ser o único cliente da Promon.

93. Apresenta, nesse sentido, tabela onde lista os supostos convites recebidos de todos os clientes que não só a Petrobras, no biênio 2009/2010. Por tal tabela à peça 78, p. 25, verifica-se que o percentual de propostas declinadas pela empresa é superior a 75%, o que, na lógica argumentativa apresentada, comprova que a regra não é apresentar propostas em todos os convites.

94. Aduz que essas considerações são fundamentais para o entendimento acerca da participação ou não da empresa nas licitações da Petrobras.

95. Informa ainda que considerando o intervalo entre a emissão dos convites das licitações objetos do Comperj e data para a apresentação da proposta a empresa teria recebido cerca de 200 convites, somente da Petrobras, o que comprovaria ser impossível elaborar propostas para todos conforme documentos apresentados (peça 86).

96. Desse modo, segundo a defendente, restaria claro que não se pode imputar qualquer ilicitude na atuação da empresa, visto que não há qualquer dever legal que a obrigue a participar de qualquer licitação promovida pela Petrobras, sendo tal escolha uma decisão comercial da empresa ao avaliar o empreendimento licitado, seus riscos, sua capacidade e disponibilidade de recursos financeiros.



97. Alude ainda que ao considerar o direito sancionador, relativo à improbidade administrativa, seria imprescindível a demonstração do elemento subjetivo do agente, ou seja, dolo ou culpa, o que, no seu entender, não restou demonstrado com relação a Promon.

98. Reforça que para ocorrência de responsabilização do agente por omissão, no caso em tela, faz-se necessário demonstrar intenção deliberada de fraudar as licitações vez que não há obrigatoriedade de apresentação de propostas.

99. Portanto, a Promon não detinha qualquer dever de participação nos certames em que foi convidada, inexistindo assim qualquer elemento capaz de imputar-lhe responsabilidade nas licitações em apreço.

100. Reforça novamente que não há nos autos qualquer elemento que evidencie o interesse da Promon em fraudar os procedimentos licitatórios em discussão, conforme já teria sido provado no âmbito do poder judiciário, bem como na CGU.

101. Conclui, então, que inexiste prova do ato volitivo por parte da empresa. Ademais, valendo-se de decisões do próprio TCU em outros processos, aduz que inexiste qualquer jurisprudência para a responsabilização por ato omissivo, visto que as empresas condenadas por esta Corte somente o foram porque apresentaram propostas, o que tornaria descabida a imputação proposta nos presentes autos.

III.1.8 - Da impossibilidade de imposição de sanções na hipótese de dúvida sobre o ato ilícito

102. Sobre este item, a Defesa alude que os depoimentos prestados pelos ex-dirigentes da Petrobras, conforme anteriormente destacado, as decisões judiciais, bem como os pareceres da CONJUR e do Ministério Público Federal, atestariam a não participação da Promon nos ilícitos apurados nestes autos.

103. Advoga que as decisões proferidas em outras esferas analisaram basicamente os mesmos documentos constantes destes autos, sendo que, no mínimo, esta Corte de Contas deveria reconhecer que tais decisões lançam dúvida razoável sobre a prática de ilícitos pela empresa.

104. Nesse sentido, conclui que a empresa não poderia ser responsabilizada, sob pena de restar violado o princípio do *in dubio pro reo*.

105. Sustenta tal argumento apresentando trechos de julgados do Supremo Tribunal Federal-STF no âmbito do REsp 1.259.350/MS (peça 78, p. 30), Superior Tribunal de Justiça-STJ, nos autos do RMS 37.031/SP (peça 78, p. 30-31), bem como ensinamentos doutrinários, lançando mão da doutrina de Gregório Edoardo Raphael Selingardi Guardia sobre direitos e garantias constantes dos processos judicial e administrativo (peça 78, p. 31-33).

106. Reforça tal argumento recordando que foi esse o posicionamento esposado pela CGU nos autos do Processo Administrativo de Responsabilização-PAR, destacando novamente o trecho do Parecer conclusivo que pugnou pelo arquivamento do processo naquele órgão (peça 78, p. 32).

107. Somado a isso, conclui que não haveria prova da participação da Promon nos ilícitos e nem elemento subjetivo que prove o contrário, motivo pelo qual não poderia penalizar a empresa.

III.1.9 - Impossibilidade de imputação de penalidade pela mera condição de consorciada

108. Aduzindo que restaria demonstrada a ausência de ilícitos praticados pela responsável, passa argumentar que não se poderia admitir sua responsabilização por atos que tenham sido eventualmente praticados exclusivamente por pessoa jurídica que com ela tenha formado consórcio.

109. Nesse sentido, sustenta que a mera participação em um consórcio não implica, por si só, na responsabilidade solidária por ato ilícito, tal como já fora decidido, inclusive com relação à própria empresa, citando novamente o Agravo de Instrumento 5046411-08.2016.4.04.0000, no qual o TRF4 reconheceu não ser possível imputar responsabilidade solidária à Promon por ato ímprobo, fundado na simples condição de consorciada (peça 78, p. 33-34).

110. Sob esse prisma, faz constar novamente trechos da decisão proferida no bojo da Ação Civil Pública 5011396-27.2016.4.04.7000 da 2ª Vara Federal de Curitiba e da decisão do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) 00190.004165/2015-55 (peça 78, p. 34-35).

111. Sustentando a impossibilidade de responsabilização pela mera condição de consorciada, cita também decisão desta Corte de Contas, conforme Acórdão 1083/2019-TCU-Plenário, destacando trecho do voto do emitente Ministro Relator Benjamin Zymler (peça 78, p. 35-36).

112. Acerca da Decisão do TCU, destaca que os precedentes judiciais indicados nos fundamentos da referida decisão seriam justamente aqueles invocados nesta oportunidade, argumentando que se referidos precedentes foram suficientes para fundamentar a não aplicação de penalidades a outras empresas consorciadas, não haveria motivos para que não sejam aplicados à própria Promon.



113. Finaliza o tópico salientando o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça de que não há litisconsórcio necessário entre o agente público e os terceiros beneficiados com o ato ímprobo e que, portanto, não haveria relação jurídica unitária que imponha obrigação de o juiz decidir a lide de modo uniforme para todas as partes. Desse modo, conclui que também não caberia responsabilização da Promon.

III.1.10 - Da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União à luz da jurisprudência do STF

114. A defesa alude que no julgamento do Mandado de Segurança 32.201/DF, o Supremo Tribunal Federal teria reconhecido ser de 5 (cinco) anos a prescrição da pretensão punitiva do TCU, superando o entendimento então vigente nesta Corte de Contas, consubstanciado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, quanto à aplicação do prazo geral de 10 (dez) anos com base no art. 205 do Código Civil.

115. Alega que a decisão da Suprema Corte se funda na adequada compreensão de que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999.

116. Faz constar trecho do voto do Ministro Relator Luís Roberto Barroso nos autos daquele processo (peça 78, p. 37-38):

A Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), ao prever a competência do órgão de contas federal para aplicar multas pela prática de infrações submetidas à sua esfera de apuração (art. 58), deixou de estabelecer prazo para o exercício do poder punitivo.

Ainda assim, é praticamente incontroverso o entendimento de que **o exercício da competência sancionadora do TCU é temporalmente limitado**. A prescrição é instituto diretamente ligada ao princípio geral da segurança das relações jurídicas, que tem por decorrência, salvo hipóteses excepcionais, a regra da prescritibilidade, em qualquer ramo jurídico (nesse sentido, é antiga a jurisprudência do STF, ilustrada, v. g., no MS 20069, Rel. Min. Cunha Peixoto).

Essa premissa, a propósito, deriva da norma do art. 37, § 5º, da Constituição, segundo a qual cabe à lei estabelecer os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, restando ressalvadas apenas as respectivas ações de ressarcimento. [...]

Pois bem. **A meu ver, a prescrição da pretensão sancionatória do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999 – que regulamenta a prescrição relativa à ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta**. Essa conclusão está embasada em dois fundamentos.

Primeiro fundamento: a Lei nº 9.873/1999, se corretamente interpretada, é diretamente aplicável à ação punitiva do TCU, não se fazendo necessária colmatação de suposta lacuna através de analogia.

Esse fundamento decorre do caráter geral da Lei nº 9.873/1999 em matéria de direito administrativo sancionador, sendo sua disciplina aplicável a qualquer ação punitiva da Administração Pública Federal, exceto àqueles âmbitos em que existente uma regulamentação própria. [...]

Segundo fundamento: ainda que não fosse diretamente aplicável à ação punitiva do TCU, a Lei nº 9.873/1999 representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia.

117. Informa ainda que a decisão faz uma avaliação histórica a respeito das razões que inspiraram a edição da Lei n. 9.873/1999 e conclui, a partir da exposição de motivos da Medida Provisória 1.708/1998, posteriormente convertida na Lei de Processo Administrativo, que se trata de norma que uniformizaria a questão da prescrição no âmbito da Administração Pública Federal.

118. Acrescenta que tal posicionamento foi acompanhado Ministro Marco Aurélio Mello, que anuiu com o entendimento do Ministro Relator quanto ao prazo prescricional de 5 (cinco) anos fundado no art. 1º da Lei n. 9.873/1999.

119. Defende que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 32.201/DF não teria reconhecido a prescrição a partir de alguma circunstância personalíssima e exclusiva do impetrante, naquele caso concreto, o que poderia justificar sua não aplicação no caso da Promon, mas, continua a Defesa, se assentou em premissas abstratas relativas ao limite temporal da pretensão punitiva do Tribunal de Contas União.

120. Prossegue a defesa firmando desta feita que não faria sentido que os órgãos judiciais e administrativos, cujas decisões se sujeitam à revisão do Supremo Tribunal Federal, se recusem a observar os entendimentos emanados de sua jurisprudência, o que, em última análise, contraria o princípio da segurança jurídica.

121. Com efeito, destaca a decisão do Exmo. Ministro Gilmar Mendes no âmbito do Agravo de Instrumento 461.289/DF16, que assim dispôs: “(...) se ao STF compete, precipuamente, a guarda da CF, é certo que a interpretação do texto constitucional por ele fixada deve ser acompanhada pelos demais tribunais, em



decorrência do efeito definitivo outorgado à sua decisão. Não se pode diminuir a eficácia das decisões do STF com a manutenção de decisões divergentes”.

122. Segue sua linha argumentativa exemplificando casos em que o TCU, conforme jurisprudência, teria seguido entendimentos emanados pela Suprema Corte, fazendo alusão ao princípio da segurança jurídica. Destaca nesse sentido o Mandado de Segurança 34.793/DF, relativo à impossibilidade de o TCU, por ato próprio, decretar diretamente a indisponibilidade de bens de empresas em recuperação judicial, entendimento que fora estendido a diversos outros casos que não compunham diretamente o objeto do Mandado de Segurança, mas cuja discussão jurídica era idêntica.

123. Nesse sentido destaca os seguintes Acórdãos desta Corte de Contas:

Acórdão n. 1.639/2018-Plenário

Relator: Ministro Vital do Rêgo

Voto

4. Ao promover as medidas associadas à indisponibilidade de bens dos responsáveis, **a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo (SeinfraPetróleo) identificou que algumas empresas arroladas encontram-se em processo de recuperação judicial, situação que motivou tratamento peculiar em consonância com a decisão monocrática do Exmo Ministro Edson Fachin no Mandado de Segurança MS 34.793, de 29 de junho de 2017, no qual houve entendimento, em caráter liminar, de que o juízo apropriado para manejar tal media (sic) seria o juízo da vara de falências.”**

5. Nesse passo, nos termos da decisão do Ministro Edson Fachin, este Tribunal deverá requisitar à Advocacia-Geral da União as providências da medida cautelar de indisponibilidade perante a 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais do Foro Central da Comarca de São Paulo.

Acórdão n. 2.014/2017-Plenário

Relator: Ministro Bruno Dantas

Voto

De todo modo, as mencionadas empresas informaram, na mesma petição, que ingressaram com pedido de recuperação judicial na 2ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais da Comarca de São Paulo. Em consulta aos autos do processo 1069420-76.2017.8.26.0100, verifiquei que o referido juízo deferiu, em 17/8/2017, o processamento da recuperação judicial da UTC Participações S.A., da UTC Engenharia S.A. e de outras empresas do grupo empresarial (peça 219).

Recentemente, em decisão monocrática proferida no bojo do MS 34.793/DF, o Exmo. Ministro Luiz Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal, suspendeu decisão do TCU que decretou cautelarmente a indisponibilidade de bens de empresa em recuperação judicial. Na ocasião, o eminente relator do mandado de segurança determinou que, pretendendo efetivar a medida cautelar de indisponibilidade de bens em face da impetrante, o TCU deveria requisitar à Advocacia-Geral da União que formule pedido perante o foro competente para apreciar as medidas de constrição patrimonial.

Não obstante a referida medida ter sido proferida em sede de mandado de segurança, portanto, com eficácia inter partes, julgo apropriado adotar este mesmo procedimento ao caso aqui examinado.

124. Por fim, a defesa faz constar tabela que concatenaria os marcos iniciais e finais da prescrição pretendida nestes autos (peça 78, p. 40-41).

III.1.11 -Do desmembramento do processo para análise da manifestação da Promon

125. Sobre o desmembramento do processo, alude a defesa que a Promon possui situação fática e jurídica bastante singular em relação as demais pessoas jurídicas chamadas a se manifestar nestes autos, esclarecendo que (peça 78, p. 41):

(...) tendo em vista que (i) não se trata de uma “empreiteira”, mas de uma empresa especializada na execução de projetos de engenharia de ponta e em gerenciamento de empreendimentos; (ii) existem análises convergentes da CGU, do Poder Judiciário e do MPF no sentido de que não há que se imputar à empresa o pagamento de vantagens indevidas ou a prática de outros ilícitos tendentes a fraudar as licitações realizadas pela PETROBRAS mediante a frustração de sua competitividade; (iii) há depoimentos dos próprios ex-gestores da PETROBRAS afirmando que a PROMON nunca pagou propina e que a PROMON não praticou qualquer ato irregular perante a PETROBRAS

126. Desse modo, como forma de conferir maior racionalidade à análise das questões trazidas nessa oportunidade, se revelaria oportuno a constituição de processo específico para análise dos elementos ora apresentados especificamente pela Promon.



127. Nesse sentido a defesa destaca que tal procedimento já fora adotado por esta Corte de Contas, citando Acórdãos que ordenaram desmembramento de processos na REPAR (Acórdão 2.319/2017-TCU-Plenário) e RNEST, mediante Despacho do Ministro Relator.

128. Por fim, argumenta que no caso específico da Promon, o desmembramento mostra-se adequado para que todos os elementos trazidos pela defesa sejam devidamente analisados.

III.1.12 - Conclusão

129. A Defesa encerra a peça de razões de justificativa requerendo o seguinte, *in verbis* (peça 78, p. 43):

148. Diante do exposto, requer-se, preliminarmente, que seja autuado processo em apartado por esse E. Tribunal de Contas da União, para análise da presente manifestação, em consonância com o ocorrido quanto às discussões da REPAR e da RNEST, de modo a permitir uma análise individualizada do cenário no qual a empresa está inserida e dar celeridade às discussões.

149. Requer, no mérito, o arquivamento do presente processo sem aplicação de penalidades, eis que foram trazidos com a presente manifestação elementos bastantes para comprovar a regularidade da conduta da PROMON e a ausência da prática de atos ilícitos.

150. Na eventualidade de não serem acolhidos os elementos aqui colacionados, requer o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação aos supostos atos ilícitos ora discutidos, na forma do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal.

151. Por derradeiro, no caso de não serem acolhidos os argumentos ora apresentados quanto à ausência de comprovação da autenticidade do conteúdo e das datas de preenchimento dos documentos relacionados à Instrução, incluindo de sua cadeia de custódia, requer-se desde já a produção de prova pericial sobre esses documentos, o que se faz em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da CR/88, do art. 2º da Lei n. 9.784/1999 e da Súmula Vinculante n. 3, do Supremo Tribunal Federal.

III.2 - Análise das alegações de defesa

130. Antes de passar a análise dos argumentos apresentados, cumpre registrar que as referências de peças e páginas porventura constantes dos trechos transcritos da instrução anterior (peça 66), referem-se ao processo original, qual seja, o TC 010.816/2017-8.

131. Conforme se depreende da leitura da peça de defesa ora analisada, as alegações tiveram como argumento central a suposta inexistência de provas da participação da Promon nos ilícitos praticados pelo cartel, o que a afastaria do polo passivo deste processo.

132. Esse argumento central, sustentado pela defesa, **assenta-se, em grande medida, na ausência de provas do pagamento de propina, pela Promon, aos ex-dirigentes da Estatal ou a qualquer outro funcionário da Petrobras**, o que é reforçado, diversas vezes, por trechos de depoimentos dos ex-dirigentes da Estatal que negam ter recebido vantagem indevida diretamente da Promon ou de alguém à sua ordem.

133. Sobre a estrutura textual, verifica-se que o item I ressalta a cronologia processual e traz algumas inferências sobre os fatos narrados. Desse modo, o item não carece de análise, vez que as inferências lá aventadas são trabalhadas pela Defesa em outros pontos, oportunamente analisados nesta instrução.

134. O segundo tópico chama atenção para designação da empresa no presente processo. De fato, conforme consulta ao sistema de CNPJ da Receita Federal, acessado em 6/5/2020, a designação correta da empresa é Promon Engenharia LTDA e não S.A., como constou da instrução anterior.

135. Ressalte-se que a correta denominação (Promon Engenharia LTDA) constou no Ofício 0985/2019-TCU/SeinfraOperações, de 2/9/2019 (peça 69) e consta neste processo apartado.

136. Superado esse ponto, verifica-se que os itens III e IV, a saber, “III. Breve Introdução” e “IV. Breves esclarecimentos sobre o perfil e a trajetória da Promon”, também prescindem de análise, haja vista que narram características específicas da empresa, seu histórico e sua atuação no cenário nacional, aspectos estes considerados quando das análises dos argumentos apresentados na peça de defesa.

137. Com efeito, a análise argumentativa empreendida nesta Instrução se inicia a **partir do item III.1.5** apresentado pela defesa, qual seja, “Do reconhecimento, nas mais diferentes esferas, da ausência de ato ilícito praticado pela Promon” (peça 78, p. 9).

138.

III.2.1- Do reconhecimento, nas mais diferentes esferas, da ausência de ato ilícito praticado pela Promon

139. A defesa inicia sua exposição argumentativa apresentando o resultado das apurações empreendidas no âmbito do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU).

140. Informa, em síntese, que a CGU instaurou o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) 00190.004165/2015-55 para a análise da atuação da Promon em licitações da Petrobras. Destaca que o processo foi instruído com praticamente os mesmos documentos apontados na Instrução da Unidade Técnica e que a conclusão daquele órgão foi pelo arquivamento, em face da suposta insuficiência de elementos aptos à comprovação dos ilícitos pela responsável, conforme trecho da referida decisão, destacado pela defesa à peça 78, p. 10.

141. Com base nisso e, ressaltando o princípio da independência das instâncias e a autonomia constitucional do Tribunal, aduz que o entendimento esposado pela CGU também deveria ser adotado por essa Corte.

142. Passando-se à análise, o primeiro ponto a ser salientado, ante aos fatos e argumentos aduzidos pela defesa, diz respeito ao fato que o Processo Administrativo de Responsabilização-PAR (00190.004165/2015-55) contou com manifestação formulada por Comissão Processante e Independente, legalmente constituída, que após analisar diversos fatos, provas e indícios, bem como confrontá-los com a defesa apresentada pela Promon naquela oportunidade, **emitiu conclusão que se alinha com às conclusões da Unidade Técnica**.

143. Com efeito, aquela comissão propôs aplicação de sanção por entender que o conjunto de elementos era suficiente para imputar responsabilização à empresa, tal como resta destacado no Parecer 00299/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU (peça 79, p. 6):

(...)

Todos os argumentos foram devidamente avaliados pela CPAR no seu relatório final (fls. 181-243), que concluiu pela responsabilização da empresa **PROMON** em razão de tipificações distintas: i) a prática de atos lesivos visando frustrar os objetivos da licitação (art. 88, inciso II, Lei 8.666/93) e ii) a demonstração de não possuir idoneidade para contratar com a Administração Pública em virtude de atos ilícitos praticados (art. 88, inciso III, Lei 8.666/93). Desse modo sugeriu, a aplicação da penalidade de **SUSPENSÃO** do direito de licitar e contratar com a Administração Pública, pelo prazo de 02 (dois) anos, com fulcro no disposto no artigo 87, III, da Lei 8.666/93.

144. Ademais, compulsando-se os autos, verifica-se que o Parecer 00299/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU (peça 79) discordou da posição da Comissão Processante, embasando-se, em grande medida, no fato de não haver, até aquele momento, **prova inequívoca do pagamento de propina por parte da Promon**.

145. Ao que parece, o resultado de tal apuração orbitou, basicamente, em torno da premissa de que, na ausência de comprovação de pagamento de propinas diretamente pela Promon ou operadores em nome dela, não haveria comprovação inequívoca da participação da empresa no Cartel, mas tão somente **razoável dúvida**. O trecho daquele documento é aqui novamente reproduzido para melhor entendimento (peça 79, p. 31):

(...)

108. Com as provas constantes dos autos - fruto de delações premiadas e de documentos entregues por delatores sem provas autônomas que os corroborem - não nos parece que há certeza acerca da culpa dos presentantes/representantes/prepostos na espécie. A Administração não conseguiu provar, além da dúvida razoável, o envolvimento da PROMON nos ilícitos praticados pelas empresas líderes dos consórcios. Não há elementos seguros que indiquem que além de um nexo de causalidade havia reprovabilidade na atuação da PROMON ao participar dos consórcios sob análise neste processo. A análise do mérito da conduta aqui não dá a certeza de que a PROMON agia para fraudar licitações. Temos certeza que algumas empresas dos consórcios agiam, mas não dá para afirmar que a PROMON agia em conluio com elas. Aqui temos que aplicar o *in dubio pro reo*. Ademais, o fato de nunca ter se provado qualquer pagamento de propina por parte da PROMON depõe a favor da tese de que a empresa não teria envolvimento com ilícitos praticados pelas empresas líderes (ou no mínimo, dificulta defender que há provas de que ela soubesse dos ilícitos).

146. Com efeito, entende-se que foi por **via da dúvida** e da aplicação do **princípio do in dubio pro reo** que a Promon foi afastada de responsabilização naquele processo. Dito de outro modo, **não houve conclusão** de que a empresa não participou do cartel ou que não cometeu os ilícitos a ela imputados.

147. Contudo, ocorre que ausência inequívoca de comprovação de pagamento de propina **não é capaz de conduzir, por si só**, ao entendimento de que a empresa não tenha participado do cartel, e por conseguinte, das fraudes às licitações das obras do Comperj, conforme explicitou o próprio Parecer 00299/2018, ou seja, em face da dúvida é que se optou, naquele momento, por afastar a responsabilização da empresa.

148. Nesse sentido, o próprio o Parecer 00299/2018 deixa assente importante observação sobre este ponto, respaldando tal entendimento, como se segue (peça 79, p. 32):

(...)

110. É certo que, futuramente, podem surgir novos elementos probatórios, que permitam à Administração reavaliar a atuação da empresa no suposto esquema de ilícitos descoberto pela Operação Lava Jato. Contudo, por todas as ponderações constantes deste Parecer, o arquivamento é medida que se impõe em respeito ao princípio do *in dubio pro reo*.

149. No entanto, **este processo de Representação** é lastreado por diversas provas e indícios, ordenados de forma lógica e coerente que advogam no mesmo sentido, qual seja, da ativa participação da Promon no cartel e nas fraudes verificadas, de modo que **não subsiste eventual lacuna de dúvida** nestes autos.

150. A instrução de peça 66 colacionou um **amplo rol de provas e indícios**, de modo que a presente Representação se constitui de um **vasto e robusto conjunto probatório** que demonstra de forma incontestada a ocorrência de fraudes, a atuação do cartel e a participação da Promon.

151. Pode-se citar, dentre outros, as seguintes evidências e documentos que compõe todo esse arcabouço probatório:

Tabela 3 – Conjunto probatório do envolvimento da Promon nas fraudes às licitações no Comperj.

Peça	Objeto	Descrição
8, p. 10-23	Relatório de Fiscalização n. 387/2015	Sobrepreço em virtude de preços superiores aos de mercado
10, p. 2-26	Auto de Apreensão da Polícia Federal na Sede da Engevix	Inúmeras evidências da atuação do cartel, incluindo a Promon
11 a 14	Histórico de Conduta do Cade	Confirmação da existência de cartel nas licitações das obras da Petrobras e detalhamento do <i>modus operandi</i> do cartel
15, p.4-7	Relatório de apuração da Petrobras sobre licitações do Comperj	Diversas fragilidades e inconsistências tanto na concepção dos empreendimentos, quanto na condução dos processos licitatórios
16, p. 1-5	Termo de Colaboração 1, Paulo Roberto Costa	Confirmação da existência de cartel nas licitações das obras da Petrobras e pagamento de propinas
17, p. 1-5	Termo de Colaboração 1, Paulo Roberto Costa	Confirmação da atuação do cartel nas licitações das obras da Petrobras
18, p. 2	Termo de Colaboração 5, Pedro Barusco	Identificação das empresas participantes do Cartel e atuação no Comperj, incluindo Promon
19, p. 2	Termo de Colaboração 2, Pedro Barusco	Identificação das empresas participantes do “núcleo duro” e <i>modus operandi</i> do Cartel, incluindo Promon
20, 1-5	Termo de Colaboração 2, Dalton dos Santos Avancini	Detalhamento da atuação do cartel, incluindo obras do Comperj
24, p. 5-11	Termo de Colaboração 1 Augusto Ribeiro de Mendonça Neto	Reconhecimento da atuação do cartel em licitação de obra do Comperj, incluindo Promon
62 a 64	Nota Técnica n. 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE e Anexos	detalhamento das principais licitações fraudadas da Petrobras, incluindo as do Comperj, apresentando as evidências consistentes

152. Além disso, o posicionamento do TCU é no **sentido de que o conjunto de indícios é suficiente para imputação de penalidades**, conforme excerto de jurisprudência, consignada no Acórdão 333/2015-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Bruno Dantas, que assevera:

A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação por meio de conluio de licitantes, não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto.



153. Sobre a comprovação dos ilícitos, nesse contexto de ambiente cartelizado, vale acrescentar as relevantes considerações do Exmo. Ministro Relator em seu Voto, aplicáveis ao caso em tela, conforme se segue, *in verbis*:

(...)

22. O conluio entre as licitantes ocorrido na Tomada de Preços 2/2001 foi evidenciado pela apresentação de propostas de preços coincidentes na quase totalidade de itens da planilha orçamentária, conforme consta do seguinte trecho do relatório integrante do acórdão recorrido: [...]

28. No tocante à alegação de que não é cabível a aplicação do artigo 46 da Lei 8.443/1992 a este caso concreto, uma vez que não haveria nos autos a comprovação da fraude, ressalto que, há tempos, a prova indiciária é admitida por este Tribunal e, inclusive, pelo STF para caracterizar a fraude. Por elucidativo, transcrevo o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 57/2003-Plenário, em que o relator, Ministro Ubiratan Aguiar, discutiu essa questão:

'5. (...) . Entendo que prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido, uma vez que, quando 'acertos' desse tipo ocorrem, não se faz, por óbvio, qualquer tipo de registro escrito. Uma outra forma de comprovação seria a escuta telefônica, procedimento que não é utilizado nas atividades deste Tribunal. Assim, possivelmente, se o Tribunal só fosse declarar a inidoneidade de empresas a partir de 'provas inquestionáveis', como defende o Analista, o art. 46 se tornaria praticamente 'letra morta'.

6. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 68.006-MG, manifestou o entendimento de que 'indícios vários e coincidentes são prova'. Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações, como nos Acórdãos-Plenário 113/95, 220/99 e 331/02. Há que verificar, portanto, no caso concreto, quais são os indícios e se eles são suficientes para constituir prova do que se alega'.

29. Assim, não se exige que haja prova técnica do conluio, até porque, como exposto na jurisprudência acima, 'prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido', visto que os licitantes fraudulentos sempre tentarão simular uma competição verdadeira. Não se pode, portanto, menosprezar a prova indiciária, quando existe no processo somatório de indícios que apontam na mesma direção.

154. Esse mesmo entendimento foi recentemente reafirmado pelo Plenário do TCU, por meio do Acórdão 823/2019-TCU-Plenário, também relatado pelo Ministro Bruno Dantas que assim dispõe:

A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação por meio de conluio de licitantes, o que conduz à declaração de inidoneidade das empresas para licitar com a Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992).

155. Com efeito, conforme destacado no trecho do Voto acima referido, a prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido. Em verdade, saliente-se que a ocultação e dissimulação foram algumas das práticas adotadas pelo cartel, somente descortinadas pela Operação Lava Jato, como é agora de conhecimento público.

156. Citam-se, nesse sentido, as “regras de funcionamento do cartel” que chegaram a ser escritas de forma a simular um regulamento de campeonato de futebol, conforme Histórico de Conduta do CADE (peça 11, p. 40-46).

157. A instrução anterior, contextualizando parte do *modus operandi* do cartel, assim o consignou (peça 66, p. 4):

(...)

16. Os preços oferecidos à Petrobras nessas licitações eram calculados e ajustados em reuniões secretas promovidas pelas empresas integrantes desse cartel, nas quais se definia quem ganharia determinado contrato. E os valores contratados eram quase sempre próximos ao limite superior de 20% do preço estimado pela Petrobras, demonstrando a agressividade do cartel em maximizar a lucratividade dessas contratações. Esse cartel detinha, inclusive, um regulamento que simulava regras, como de um campeonato de futebol, para definir como as obras seriam distribuídas entre as empresas. Para disfarçar o ilícito, o registro escrito da distribuição de obras era feito, por vezes, como se fosse a distribuição de prêmios de um bingo (peça 8).

158. Além disso, cumpre registrar que o referido parecer, ao informar que os documentos apresentados são “...fruto de delações premiadas e de documentos entregues por delatores sem provas autônomas que os corroborem...”, **deixou de considerar** as provas autônomas, **constantes desses autos**, essenciais ao deslinde do

caso, ou seja, ou tais provas não constaram daqueles autos ou não foram analisadas quando da elaboração do supracitado Parecer.

159. Nesse sentido, registre-se que as delações são comprovadas por provas autônomas, obtidas por meio de **apreensão** (peça 10) e que, portanto, **não foram produzidas pelos próprios delatores**, mas que mesmo assim complementam, reforçam e comprovam suas afirmações, bem como explicam de forma coerente os acontecimentos verificados nas licitações da Petrobras.

160. Desta feita, cite-se, por exemplo, as **planilhas e demais evidências** apreendidas na sede da empresa Engevix (peça 10) que **corroboram de maneira independente** os fatos narrados pelos colaboradores.

161. Ademais, não se pode olvidar que a colaboração premiada é um meio de obtenção de prova, conforme dispõe art. 3º da Lei 12.850/2013, com redação dada pela Lei 13.964/2019, sendo, portanto, instrumento legítimo para construção ou reforço de provas da prática dos ilícitos aqui discutidos.

162. A análise comparativa das provas apreendidas na sede da Engevix, bem como o detalhamento de sua intrínseca relação com as informações constantes dos termos de colaboração e acordos de leniência firmados, está consignada na instrução anterior, sendo também oportuna e pontualmente abordados nesta instrução. Em que pese isso, de modo à melhor compreensão dos fatos, cabe aqui replicar alguns trechos daquela instrução, os quais apresentam o encadeamento lógico, coerente e necessário à credibilidade das narrativas dos colaboradores (peça 66):

(...)

III.1. Divisão de mercado das licitações do Comperj

50. Os documentos juntados aos presentes autos evidenciam que o cartel de empreiteiras se organizou para dividir entre si as grandes obras do Comperj mediante acertos prévios dentro do “Clube”. Segundo as provas coletadas no curso da Operação Lava Jato, as empresas cartelizadas se reuniam e, de acordo com os seus exclusivos interesses, definiam quais delas iriam vencer determinados certames.

51. Nesse sentido, citam-se as alegações do Sr. Pedro José Barusco Filho consignadas no Termo de Colaboração n. 5 (peça 16, p. 5):

(...) QUE verificou que nas obras do COMPLEXO PETROQUÍMICO DO RIO DE JANEIRO – **COMPERJ também houve ação do cartel**, pois as mesmas empresas foram convidadas para os grandes pacotes, sendo que na primeira tentativa de licitação apresentaram preços excessivos e depois houve uma segunda licitação, isto é, a mesma “tática” utilizada na RNEST; (grifos nossos)

52. De forma semelhante, reproduzem-se as afirmações do Sr. Augusto Ribeiro de Mendonça Neto no Termo de Colaboração n. 1 (peça 22, p. 3):

(...) QUE uma nova fase (fase 10), se iniciou com as obras do **COMPERJ – COMPLEXO PETROQUÍMICO DO RIO DE JANEIRO, onde o “CLUBE” dividiu e estabeleceu “pacotes” para cada componente**, isto é, companhias integrantes do esquema, inclusive por conta de compensação da própria RNEST; QUE esclarece que essa compensação se dava pelo fato de que as grandes companhias já haviam contratado grandes pacotes da RNEST; QUE apesar disso, por coincidência, os primeiros pacotes a serem contratados no **COMPERJ** eram exatamente dentro do “CLUBE VIP”, ou seja, ao invés de as grandes companhias ficarem no final da fila, acabaram sendo as primeiras contratadas para as obras do **COMPERJ**; (grifos nossos)

(...)

58. No curso da Operação Lava Jato, vários documentos foram apreendidos na sede da empresa Engevix que evidenciam os arranjos anticompetitivos e a divisão das obras do Comperj (peça 8). Em um dos documentos apreendidos, intitulado “Novos Negócios Comperj”, datado de 7/8/2008, consta a discriminação de treze obras desse empreendimento que seriam licitadas entre 2008 e 2009, com a indicação de números que variam de um a três em quinze colunas separadas por siglas de empresas:

Quadro 6 – Planilha elaborada pela UTC e apreendida na Engevix

LISTA NOVOS NEGÓCIOS COMPERJ																07.08.2008		
COMPERJ	DISCRIMINAÇÃO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	OBSERVAÇÕES	
		PRO	CN	UT	TC	MJ	AG	CC	ST	ME	GQ	EI	AO	KS	VX	DG		
	UDA + UDV + COQUE + ARMAZ. COQUE					1	1			1	1	1		3	1		OUTUBRO/2008	
	03 HDT's	1	1		1	2	2		1		2		1	1			JANEIRO/2009	
	HCC - CRAQUEAMENTO HIDRICO			3	2			3							3		C.CONVITE/2009	
	PFCC - PETROQUIMICO	2							2				2	2			C.CONVITE/2009	
	TRAT.GLP + DEA + URE + UGH	3			3												C.CONVITE/2009	
	STEAM CRACKER		2	1		3		1				3					C.CONVITE/2009	
	AROMÁTICOS + HDT NAFTA			2			3	2							2		C.CONVITE/2009	
	OFF-SITE (60TQ's + TUBOVIAS)		3						3	3	3	2	3				1	C.CONVITE/2009
	02 URE's + 03 AA's + UTGR									2							2	C.CONVITE/2009
	TERMINAIS																	C.CONVITE/2009
	ÁGUA DE RESFR. E AR COMPRIMIDO															3		C.CONVITE/2009
	ADUTORA																	C.CONVITE/2009
	ESFERAS																	C.CONVITE/2009
2ª. GERAÇÃO	POLIETILENO																?????	
	POLIPROPILENO																?????	
	ETILENOGLICOL																?????	
	PTA																?????	
	PET																?????	
	ESTIRENO																?????	
		PRO	CN	UT	TC	MJ	AG	CC	ST	ME	GQ	EI	AO	KS	VX	DG		

Fonte: Auto de infração da PF (peça 8, p. 13).

59.No Histórico de Conduta elaborado pelo Cade, a empresa Camargo Correa, signatária do Acordo de Leniência, esclarece que da terceira à décima sétima coluna do quadro acima, estabeleceu-se a ordem de preferência de cada empresa na execução das obras (de 1 a 3), constando a sigla de cada uma das quinze empresas participantes ativamente da conduta até então, não incluindo nessa divisão de licitações a empresa Galvão Engenharia (peça 11, p. 8).

60.De acordo com a signatário do referido acordo de leniência, as empresas foram codificadas da seguinte forma: (1) "PRO": Promon; (2) "CN": Odebrecht; (3) "UT": UTC; (4) "TC": Techint; (5) "MJ": Mendes Junior; (6) "AG": Andrade Gutierrez; (7) "CC": Construtora Camargo Correa - CCCC; (8) "ST": Toyo Setal; (9) "ME": MPE; (10) "GQ": Queiroz Galvão; (11) "EI": Iesa; (12) "AO": OAS; (13) "KS": Skanska; (14) "VX": Engevix; e (15) "DG": GDK (peça 11, p. 8).

61.Os significados das informações constantes do referido quadro foram apresentados pelo signatário do Acordo de Leniência celebrado com o Cade da seguinte forma (peça 11, p. 8-11):

a. Na terceira linha, o pacote "UDA + UDV + COQUE + ARMAZ.COQUE" da licitação do COMPERJ tinha sido solicitado pelas empresas Mendes Júnior, Andrade Gutierrez, MPE, Queiroz Galvão, Iesa e Engevix como sua primeira opção dentre os vários pacotes, tendo ainda a Skanska solicitado como sua terceira opção; o envio da carta-convite dessa licitação estava previsto para outubro de 2008.

b. Na quarta linha, os possíveis três pacotes relacionadas às unidades de hidrotratamento (HDTs) da licitação do COMPERJ foram solicitados pelas empresas Promon, Odebrecht, Techint, Setal, OAS e Skanska como primeira opção, como segunda opção pela Mendes Júnior, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão; o envio das cartas-convite estava previsto para janeiro de 2009;

c. Na quinta linha, os pacotes de HCC e Craqueamento Hídrico da licitação do COMPERJ foram solicitados por UTC (como terceira opção), Techint (como segunda opção), CCCC (como terceira opção) e Engevix (como terceira opção); o envio das cartas-convite estava previsto para 2009;

d. Na sexta linha, o pacote do PFCC - Petroquímico (Unidade de Craqueamento Catalítico Petroquímico) da licitação do COMPERJ foi solicitado como segunda opção pelas empresas Promon, Setal, OAS e Skanska; o envio das cartas-convite estava previsto para 2009;

e. Na sétima linha, os pacotes da Unidade de Tratamento de GLP, DEA, URE e UGH da licitação do COMPERJ foram solicitados como terceira opção por Promon e Techint; o envio das cartas convite estava previsto para 2009;

f. Na oitava linha, o pacote Steam Cracker da licitação do COMPERJ foi solicitado como segunda opção pela Odebrecht, como primeira opção pela UTC, como terceira opção pela Mendes Júnior, como primeira opção pela CCCC e como terceira opção pela Lesa; o envio das cartas convite estava previsto para 2009;

g. Na nona linha, o pacote de Aromáticos e HDT Nafta da licitação do COMPERJ foi solicitado como segunda opção pela UTC, como terceira opção pela Andrade Gutierrez, como segunda opção pela CCCC e como segunda opção pela Engevix; o envio das cartas-convite estava previsto para 2009;

h. Na décima linha, o pacote Offsites (50 tanques e tubovias) da licitação do COMPERJ foi solicitado como terceira opção pela Odebrecht, Setal, MPE, Queiroz Galvão e OAS; como segunda opção pela lesa e como primeira opção pela GDK; o envio das cartas-convite estava previsto para 2009;

i. Na décima primeira linha, os pacotes para duas UREs da licitação do COMPERJ foram solicitados como segunda opção pelo MPE e como segunda opção pela GDK; o envio das cartas-convite estava previsto para 2009;

j. Na décima segunda linha, os pacotes relacionados aos terminais da licitação do COMPERJ não tinham sido solicitados por nenhuma empresa até então; o envio das cartas-convite estava previsto para 2009;

k. Na décima terceira linha, os pacotes da unidade de sistema de resfriamento e o pacote da unidade de ar comprimido da licitação do COMPERJ não tinham sido solicitados por nenhuma empresa até então; o envio das cartas-convite estava previsto para 2009;

1. Na décima quarta linha, os pacotes de adutoras da licitação do COMPERJ não tinham sido solicitados por nenhuma empresa até então; o envio das cartas-convite estava previsto para 2009;

m. Na décima quinta linha, o pacote de parque de esferas de GLP da licitação do COMPERJ não tinha sido solicitado por nenhuma empresa até então; o envio das cartas-convite estava previsto para 2009;

n. Na décima sexta linha, o pacote da unidade de produção de polietileno da licitação do COMPERJ não tinha sido solicitado por nenhuma empresa até então; não havia previsão para o envio das cartas convite;

o. Na décima sétima linha, o pacote da unidade de produção de polipropileno da licitação do COMPERJ não tinha sido solicitado por nenhuma empresa até então; não havia previsão para o envio das cartas convite;

p. Na décima oitava linha, o pacote da unidade de produção de etilenoglicol da licitação do COMPERJ não tinha sido solicitado por nenhuma empresa até então; não havia previsão para o envio das cartas convite;

q. Na décima nona linha, o pacote de unidade de produção de PTA da licitação do COMPERJ não tinha sido solicitado por nenhuma empresa até então; não havia previsão para o envio das cartas convite;

r. Na vigésima linha, o pacote da unidade de produção de PET da licitação do COMPERJ não tinha sido solicitado por nenhuma empresa até então; não havia previsão para o envio das cartas convite;

s. Na vigésima primeira linha, o pacote de produção de estireno da licitação do COMPERJ não tinha sido solicitado por nenhuma empresa até então; não havia previsão para o envio das cartas convite.

163. Os trechos acima replicados representam apenas parte da ordenação lógica sequencial dos fatos, depoimentos, provas e indícios que, em suma, explicam de forma contundente e com riqueza de detalhes, como o cartel arquitetou ou influenciou os resultados verificados nos eventos conhecidos, quais sejam, os resultados das licitações e as posteriores contratações.

164. Desse modo, *data venia*, discorda-se do posicionamento final adotado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, seguindo entendimento esposado pelo Parecer



00299/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o qual embasou-se, **precipualemente, na ausência de comprovação do pagamento de propina** pela empresa e na **equivocada** avaliação acerca da **inexistência de provas autônomas que corroborassem** os documentos entregues pelos delatores.

165. Como já elucidado, a ausência de prova inequívoca do pagamento de propina não afasta os demais indícios e provas no sentido da participação da responsável no esquema fraudulento, conforme entendimento desta Corte. Também resta comprovado que os documentos entregues pelos delatores são corroborados por provas obtidas pela Polícia Federal autonomamente.

166. Nesse sentido, à luz do princípio da independência das instâncias e da autonomia constitucional do TCU, esta Unidade Técnica considera que tais argumentos aduzidos pela defesa não merecem prosperar.

167. Outro argumento continuamente destacado pela defesa, fins de afastar a responsabilização da empresa, diz respeito a algumas decisões judiciais em que a Promon teria sido afastada do polo passivo. Nesse sentido, cita Ação Civil Pública 5011396-27.2016.4.04.7000, submetida à apreciação do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) por meio do Agravo de Instrumento 5046411-08.2016.4.04.0000.

168. De igual modo, aduzindo que não se trata de decisão isolada, informa que na Ação Civil Pública 5051170-64.2016.4.04.7000, também submetida à apreciação do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e que contou ainda com a concordância do MPF, restaria comprovada a suposta ausência de ilícitos imputáveis à Promon.

169. Preliminarmente, cumpre destacar que a Decisão proferida no bojo da Ação de Improbidade Administrativa 5011396-27.2016.4.04.7000, em relação à responsável, está fundamentada no fato de que o chamamento da Promon àqueles autos se deu **unicamente** por ter a empresa integrado consórcio com outras empresas processadas ou que assumiram participar do cartel, em contratos examinados naquela ação, conforme se verifica, *in verbis*, peça 80, p. 36-37:

(...)

Há, como se vê, um argumento principal e outro alternativo, sendo que o fundamento alternativo sequer estaria sustentado na eventual improbidade, pois, evidentemente, se indemonstradas condutas materiais que enquadrassem estas rés nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, não caberia, sob nenhuma ótica, a aplicação das penalidades do art. 12 da mesma Lei, a única penalidade que se pode aplicar a partir da ação de improbidade.

Quanto ao argumento principal, vê-se que as rés Skanska Brasil Ltda., Construtora Queiroz Galvão S/A, Niplan Engenharia S/A, NM Engenharia e Construções Ltda., e, finalmente, Promon Engenharia Ltda. foram apontadas como rés nesta ação de improbidade por integrarem Consórcios vencedores em Contratos celebrados com a Petrobras, mencionados em inicial.

A inicial, neste ponto, não se sustenta

170. Foi o mesmo entendimento do juízo da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região no julgamento do Agravo 504641108.2016.4.04.0000, cujo Voto Condutor do *decisum* inclusive incorporou o trecho acima destacado às suas razões, culminando, em ambos os casos, no afastamento da Promon do polo passivo daquela ação.

171. Assim, pela simples leitura de tal Despacho, percebe-se que **não foram** analisadas, no âmbito daquela ação, as provas/indícios elencados nos presentes autos, como aduziu a defesa, vale dizer, **as planilhas, manuscritos, provas obtidas por apreensão e depoimentos dos colaboradores**. Ademais, todo o encadeamento lógico desses elementos **não foi afastado pelo judiciário**, motivo pelo qual, não se sustenta o argumento aduzido pela defesa de restara comprovada a ausência de ilícitos imputáveis a Promon.

172. Conforme assinalado pelo Magistrado, o que se tinha naquela ação, era apenas propositura de responsabilização **balizada exclusivamente** no fato de ter a Promon integrado consórcios com empresas fraudadoras, **situação bem diferente da que se verifica no âmbito desta Corte de Contas**, cujo processo alberga um amplo rol de provas e indícios, conforme já destacado.

173. No que tange à Ação Civil Pública 5051170-64.2016.4.04.7000 (peça 81), igualmente como ocorrido na Ação já analisada, verifica-se que o Juízo da 5ª Vara Federal de Curitiba, ao rejeitar a ação em relação à Promon, deixa claro que isso se deu pelo fato de que, **naqueles autos e naquele momento processual**, havia apenas a afirmação da União **sobre a participação da Promon no consórcio**, sem outras provas, motivo pelo qual, entendeu o magistrado que tal circunstância não era suficiente para imputar responsabilidade à empresa, conforme destaca-se *in verbis*, peça 81, p. 17:

(...)

A União afirma que a PROMON participou do cartel e obteve proveito econômico por participar do consórcio com a Camargo Correa, nos contratos 0800.0043403.08.2 e 0800.0029655.07.2 e a MPE também teria participado do Cartel e se beneficiado do contrato 0800.0029655-07-02.

A simples menção de que pode ter se beneficiado, sem nenhum início de prova a respeito, não é suficiente para incluí-la dentre os responsáveis pelos atos de improbidade, como dispõe o artigo 3º da LIA. Assim fosse, todos os contratados efetuados na construção das refinarias teriam que ser incluídos no polo passivo da demanda.

174. Por fim, o Juízo da 5ª Vara Federal de Curitiba acrescenta que naquela oportunidade não havia sido imputado nenhum ato concreto aos dirigentes da Promon, chamando atenção para a ausência de comprovação do pagamento de propina, como se segue (peça 81, p. 19):

(...)

Além disso, verifico que não foi imputado nenhum ato concreto aos dirigentes das empresas Promon, da MPE Montagens e Projetos Especiais S/A e da Worley-Parsons Engenharia S/A que pudesse ser reputado como ato improbo. Ainda há investigação sobre a presença das duas primeiras empresas no cartel e a petição inicial apenas refere a uma investigação preliminar do CADE, ainda não finalizada. Portanto, por mais que o juízo de admissibilidade de ação de improbidade deva se fundar em aspectos mínimos de autoria e materialidade, não verifico nos autos o preenchimento desses níveis mínimos, razão pela qual a ação deve ser rejeitada em relação a tais empresas por patente ilegitimidade passiva para a causa.

175. Conforme se verifica, não foram analisados os elementos e indícios consignados no presente processo, como argumentou a defendente.

176. Em que pese a Defesa alegar que as decisões acima referidas tenham se assentado sobre os mesmos elementos ora analisados, não é isso que se verifica na perfunctória análise, por exemplo, da Ação Civil Pública 5051170-64.2016.4.04.7000, uma vez que ali são indiciados diversos outros agentes que não somente a Promon, além de que a ação se baseia, em grande medida, como já dito, nas provas referentes ao pagamento de propina aos ex-diretores da Petrobrás, o que, de fato, não ficou comprovado até o momento em relação à empresa.

177. Reforça-se que a imputação proposta pela Unidade Técnica se funda em um amplo rol de indícios e provas de fraudes cometidas nas licitações da Petrobras e **não somente no fato da empresa ter participado do consórcio com empresas fraudadoras ou ter pago, ou não, propinas a agentes da Petrobras.**

178. Vale ressaltar novamente que **não há**, em tais decisões judiciais, tomando-se por base os elementos consignados pela defesa, **qualquer análise criteriosa sobre o conjunto de provas e indícios colacionados nos presentes autos** e que se possa dizer com certeza que foram analisados pelo judiciário.

179. Desse modo tais decisões judiciais não impossibilitam a análise aqui empreendida, vez não há análise que descaracterize o conjunto probatório constante destes autos.

180. Por todo o exposto, destaca-se que **não consta**, em nenhum dos processos judiciais indicados pela defendente, o reconhecimento inequívoco **da ausência de participação da empresa** em conluio para fraudar as licitações da Petrobras, contrariamente ao alegado pela defesa. O afastamento da empresa do polo passivo das ações se deu por motivos específicos, atinentes à cada processo, conforme elucidado nos parágrafos anteriores, e com base nos elementos de prova constantes, naquela época, naqueles processos.

181. Não bastasse essas constatações, importante reforçar o princípio da independência das instâncias.

182. A melhor doutrina ensina que as esferas penal e administrativa são independentes, havendo vinculação, todavia, quando, na instância penal, for negada a autoria do delito ou ficar patente a inexistência do fato em discussão. Somente nesses casos tal decisão deve repercutir na esfera administrativa.

183. Com efeito, conforme resta demonstrado, as decisões judiciais apresentadas pela Defesa, **não se deram por negativa de autoria e nem por inexistência do fato**, mas por motivos outros, necessários ao deslinde do processo em âmbito judicial, como por exemplo, a insuficiência de provas do pagamento de propinas a agentes públicos.

184. A ilegalidade tratada nestes autos tem natureza administrativa e decorre do poder-dever de fiscalização desta Corte de Contas e independe de eventual apuração e condenação da empresa responsável na esfera penal ou cível.

185. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte de Contas, consolidada no Acórdão 6903/2018-TCU-2ª Câmara, relatoria da Exma. Ministra Ana Arraes que assim dispõe:

A sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão administrativa proferida pelo TCU, em razão do princípio da independência das instâncias. Apenas a sentença absolutória no



juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente.

186. Ainda nesse sentido, o Acórdão 344/2015-TCU-Plenário, relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, assim assevera:

A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa.

187. No voto condutor do supracitado Acórdão, o eminente Relator, fazendo referência à julgada do STF, sedimenta o entendimento do TCU acerca do tema, *in verbis*:

(...)

A propósito do tema, excerto do voto proferido pelo e. ministro Eros Grau, no julgamento do Mandado de Segurança 25.880, em que a impetrante pretendia invalidar acórdão desta Corte que a condenara em débito, sob o argumento de que a tomada de contas especial versava sobre os mesmos fatos tratados em ação civil pública, *in verbis*:

"6. A existência de ação civil pública para apuração dos mesmos fatos tratados pela decisão do TCU ora atacada não elide a competência da Corte de Contas para julgar a impetrante. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do TCU para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário valores indevidamente percebidos; há independência entre as instâncias civil, administrativa e penal."

Em razão desse e de outros fundamentos, a Excelsa Corte negou a segurança pretendida. [...]

A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza civil e administrativa (CPP, arts. 66, caput, e 386, I).

188. Como resta claro, a própria Constituição Federal outorgou ao TCU competência para imputar responsabilidade, prevendo, inclusive, a aplicação de sanções aos responsáveis, sendo certo, com base na independência das instâncias penal e administrativa, que evidências/provas **consideradas insuficientes** para o prosseguimento de uma ação no âmbito **judicial, podem ser suficientes** para o prosseguimento de processo no âmbito desta Corte de Contas, tal como ocorre no caso em tela.

189. Assim, em homenagem ao princípio da independência das instâncias e a autonomia constitucional do TCU, bem como também ao princípio da verdade material, entende-se que as decisões em outras esferas não maculam a análise empreendida, de modo que os argumentos aduzidos pela defesa não merecem prosperar.

III.2.2 - Elementos adicionais aptos a comprovar a regularidade da conduta da Promon

190. Continuando sua exposição de argumentos, passa a defesa a tecer inferências sobre os depoimentos prestados pelos Srs. Pedro José Barusco Filho e Paulo Roberto Costa, os quais, no seu entender, conduziram à conclusão de que a Promon não participou dos atos ilícitos aqui tratados.

191. Conforme anteriormente destacado, a defendente faz constar trechos de depoimentos prestados com fins de sustentar tal argumento, alegando, em suma, que o pagamento de propina era o *modus operandi* do cartel e, portanto, inexistindo evidências/provas que ligassem diretamente a Promon à tais condutas (pagamento de propina), afastada também estaria sua responsabilização no presente processo.

192. Insta reforçar que o chamamento da Promon aos autos tem por embasamento um amplo rol de indícios e provas, conforme **Tabela 3**, ou seja, **não é lastreado somente** por depoimentos dos ex-funcionários da estatal. Ademais, registre-se que **inexiste prova inequívoca**, extraída de tais depoimentos, que afaste a Promon das irregularidades atinentes às fraudes aos processos licitatórios, como tenta demonstrar a defesa.

193. Além disso, o fato dos ex-diretores declararem que nunca receberam propina diretamente da Promon ou de seus operadores, ou mesmo a declaração de que não sabiam se a empresa tinha conhecimento dos atos ilícitos comprovadamente perpetrados por outras empresas consorciadas com aquela, **não tem o condão de reduzir ou afastar a relevância probatória de todos os demais indícios e elementos de convicção colacionados nos presentes autos**, os quais advogam em sentido contrário ao alegado pela defesa.

194. Os trechos dos depoimentos destacados, analisados em conjunto com demais provas e indícios, de fato, **tendem** a afastar a empresa **de apenas um** dos diversos ilícitos atribuídos ao cartel, qual seja, **o pagamento de propina** a ex-funcionários da Petrobras, prática reconhecida pelos próprios colaboradores.

195. No entanto, tal como consignado na Matriz de Responsabilização da Instrução anterior à peça 66 e elucidado alhures, a irregularidade atribuída à Promon diz respeito ao “... *conluio entre as empresas com o objetivo de fraudar as licitações para implantação do Comperj, para favorecer as empresas cartelizadas, por meio da combinação de preços, da quebra de sigilo das propostas, da divisão de mercado, da oferta de propostas de cobertura para elevar os valores praticados e forçar a Petrobras a subir os valores máximos estimados e da combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações*” (peça 66, p. 52).

196. Desse modo, não se discute nesse processo se a empresa pagou ou não propina aos ex-funcionários da Petrobras; o que de fato se analisa é a própria associação em cartel com fins de se apurar a ocorrência de fraude cometida nas licitações para implantação do Comperj, mediante condutas como: combinar preços; dividir mercados; apresentar proposta de cobertura; suprimir propostas; e simular aparente competição, conforme relatado na Instrução anterior à peça 66 (seção IV. RESPONSABILIZAÇÃO E INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA).

197. Além disso, **o mesmo colaborador** citado pela defesa, qual seja, Sr. Pedro José Barusco Filho, ex-Gerente Executivo de Engenharia da Petrobras, informa em outro depoimento que a **Promon participava ativamente do Cartel**, conforme se verifica, no Termo de Colaboração 5 (peça 18, p. 2), firmado em 24/11/2014, que ao ser indagado se existia um cartel na Petrobras, trouxe os seguintes esclarecimentos:

(...) afirma que a atuação do cartel na Petrobras já se dava há muito tempo, mas foi facilitada a partir de 2006 até 2011, em razão do grande volume de obras de grande porte, sendo que o critério técnico de seleção das empresas da Petrobras costumava sempre indicar as mesmas empresas do cartel e outras que eram “simpatizantes”, o que proporcionava as ações do cartel no sentido de dividir entre si as obras; que **as empresas que compunham uma espécie de “núcleo duro” do cartel eram em torno de 14 (quatorze)**, isto é, a Camargo Correa, a Andrade Gutierrez, a Odebrecht, Setal/SOG-Óleo e Gás, a OAS, a UTC, a Skanska, a **Promon Engenharia**, a Techint, a Queiroz Galvão, a Engevix, a Mendes Júnior, a Schahin e a MPE; **que essas eram as empresas mais convidadas, as mais atuantes dentro da Petrobras**; que havia também empresas simpatizantes que aceitavam “a conversa com o cartel” acima referido e, eventualmente, participavam de licitações, atuando em conjunto com as empresas do “núcleo duro”, isto é, a Carioca, a Tomé Engenharia, a TKK, a Engesa, a Jaraguá, a Alusa, a GDK, dentre outras; que embora não tenha participado de reuniões com as empresas do cartel, o que eles faziam entre si era definir entre eles quem ganharia determinada licitação; que, basicamente, no tocante ao cartel, a ação era no sentido de haver um direcionamento em favor de determinadas empresas ou, além do direcionamento, também praticar preços excessivos, como se deu de modo mais evidente na Rnest; (...) **(grifos acrescidos)**

198. Percebe-se que não há inconsistências entre tais depoimentos, como também pretendeu demonstrar a defesa. Ao afirmarem que não receberam propina diretamente da Promon, os ex-diretores **não contradizem** os demais depoimentos, nos quais afirmam que a empresa participava do cartel. Frise-se, os colaboradores **apenas** afirmaram que não tratavam sobre **propinas** com a Promon.

199. Por todo o exposto, tais alegações não devem ser acatadas.

200. Tratando-se agora especificamente sobre os documentos e evidências colacionados nos autos, a defesa alude que tanto o Histórico de Conduta do CADE, quanto a Nota Técnica 38/2015/ASSTEC-SG/SGA/SG/CADE nada comprovariam em relação à empresa, conforme teria sido evidenciado pela análise da CGU. Acrescenta que as informações lá constantes não se prestariam a comprovar que a Promon participava do cartel e que esses documentos seriam meras peças iniciais, que não representariam uma posição final do CADE sobre o tema, não podendo, portanto, serem tomados como prova.

201. Como se observa, a defesa tenta deslegitimar as provas e indícios aqui colacionados, aduzindo, simploriamente, que não se prestariam a tal finalidade.

202. Importa primeiramente salientar que os documentos ingressaram nos presentes autos respeitando todo o procedimento formal que rege o compartilhamento de provas (peça 65). Além disso, aqueles documentos são corroborados por depoimentos e demais elementos, os quais, **conjuntamente considerados**, delineiam não somente o *modus operandi* do cartel, mas também revelam seus partícipes.

203. Com efeito, não há quaisquer óbices na utilização das evidências, informações e conclusões consignadas no Histórico de Conduta do CADE ou na Nota Técnica 38/2015/ASSTEC-SG/SGA/SG/CADE.

204. Sobre o assunto, faz importante destacar trechos da peça 65 acerca da utilização de tais informações. Naquele Despacho, ainda em 2014, o magistrado, ao autorizar o compartilhamento de documentos, faz interessantes e elucidativas inferências acerca do tema, *in verbis* (peça 65):

(...)

Ora, é crítica recorrente às instituições encarregadas da prevenção e investigação de crimes a falta de adequada cooperação e compartilhamento de informações. Frases como 'o Estado desorganizado contra o crime organizado' tomaram-se até mesmo clássicas. A **cooperação entre as diversas** instituições públicas, com o compartilhamento das informações, **é um objetivo político válido** e que se impõe caso se pretenda alguma eficácia na investigação **e persecução de crimes complexos**, como os crimes de colarinho branco ou os crimes praticados por organizações criminosas. Tal objetivo favorece interpretações do sistema legal no sentido de admitir o compartilhamento de provas, desde que preenchidos os requisitos que autorizam a adoção do método especial de investigação e desde que o compartilhamento vise apenas atender ao interesse público.

(...)

Não se pode dizer, ademais, que o compartilhamento com as esferas administrativas seria desnecessário diante da perspectiva de um processo criminal. Os ritmos do processo criminal e do administrativo são diferenciados, aquele infelizmente sujeito a enormes delongas em vista, principalmente, das múltiplas instâncias do sistema judiciário. Além disso, **são diferenciadas as cargas probatórias necessárias em um e outro processo**. O que pode não ser suficiente para uma condenação criminal, que reclama prova acima de qualquer dúvida razoável, pode mostrar-se mais do que suficiente para a responsabilização administrativa no âmbito do mercado de ações. **(grifos acrescidos)**

205. Ainda sobre essa temática, antes da detida análise dos demais argumentos apresentados pela defesa, contrários às provas e elementos colacionados nos autos, faz-se oportuno acrescentar, o elucidativo posicionamento do Ministério Público Federal, no bojo da Ação Penal 5036528-23.2015.404.7000, no que tange a crimes complexos e sua demonstração por meio da prova indiciária, uma vez que essa temática permeará às análises efetivadas:

(...)

3.1. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

3.1.1. Crimes Complexos e sua demonstração por meio da prova indiciária

Antes de se passar à análise das provas, para, a partir delas, concluir pela presença de juízo de convicção, suficiente para uma condenação criminal, da existência dos crimes e da sua autoria, é necessário, ainda que brevemente, abordar algumas premissas teóricas relevantes.²⁶

Tratam os presentes autos de complexo esquema criminoso praticado em variadas etapas e que envolveu diversas estruturas de poder, público e privado.

A análise dos fatos engloba a existência de um cartel que se relacionava de forma espúria com diretorias da maior estatal do país por mecanismo de corrupção que era praticado com elevado grau de sofisticação, envolvendo a realização de acordo prévio e genérico de corrupção que posteriormente era concretizado em situações específicas com a utilização de diversos e velados mecanismos (encontros e trocas de mensagens pelas mais diversas formas, recurso a intermediários, prática de atos funcionais aparentemente lícitos, celebração de contratos ideologicamente falsos, entrega de dinheiro em espécie, operações de compensação, etc.).

O ponto aqui é que disso tudo flui que os crimes perpetrados pelos investigados são de difícil prova. Isso não é apenas um “fruto do acaso”, mas sim da profissionalização de sua prática e de cuidados deliberadamente empregados pelos réus.

Ficou bastante claro que os envolvidos buscavam, a todo momento, aplicar técnicas de contrainteligência a fim de garantir sua impunidade em caso de identificação pelos órgãos de repressão penal do Estado. Nesse sentido, citam-se como exemplos: a frequente utilização de códigos em conversas telefônicas e telemáticas, o registro documental de atividade ilícitas de forma dissimulada (como são prova as anotações referentes às atividades do cartel na forma de campeonato esportivo ou mesmo de “bingo”), as anotações em agendas de códigos e iniciais de nomes de modo cifrado, e a atuação conjunta entre os denunciados relacionados a diferentes empreiteiras, inclusive com aparente conhecimento prévio dos futuros passos da investigação policial²⁷.

Se é extremamente importante a repressão aos chamados delitos de poder e se, simultaneamente, constituem crimes de difícil prova, o que se deve fazer? A solução mais razoável é reconhecer a dificuldade probatória e, tendo ela como pano de fundo, medir adequadamente o ônus da acusação, mantendo simultaneamente todas as garantias da defesa.

Nesse sentido, no julgamento da AP 470, que não coincidentemente era, também, um caso de lavagem de dinheiro envolvendo corrupção, assim se manifestou a Ministra Rosa Weber, fazendo uma perspicaz analogia com o crime de estupro:

“A lógica autorizada pelo senso comum faz concluir que, em tal espécie de criminal - idade [crimes contra os costumes], a consumação sempre se dá longe do sistema de vigilância. No **estupro**, em regra, é quase impossível uma prova testemunhal. Isso determina **que se atenuie a rigidez da valoração, possibilitando-se a condenação do acusado com base na versão da vítima sobre os fatos confrontada com os indícios e circunstâncias que venham a confortá-la. Nos delitos de poder não pode ser diferente. Quanto maior o poder ostentado pelo criminoso, maior a facilidade de esconder o ilícito, pela elaboração de esquemas velados, destruição de documentos, aliciamento de testemunhas etc.** Também aqui a clareza que inspira o senso comum autoriza a conclusão (presunções, indícios e lógica na interpretação dos fatos). **Dai a maior elasticidade na admissão da prova de acusação, o que em absoluto se confunde com flexibilização das garantias legais (...)** A potencialidade do acusado de crime para falsear a verdade implica o maior valor das presunções contra ele erigidas. **Delitos no âmbito reduzido do poder são, por sua natureza, em vista da posição dos autores, de difícil comprovação pelas chamadas provas diretas.** (...) A essa consideração, agrego que, em determinadas circunstâncias, pela própria natureza do crime, a prova indireta é a única disponível e a sua desconsideração, prima facie, além de contrária ao Direito positivo e à prática moderna, implicaria deixar sem resposta graves atentados criminais a ordem jurídica e à sociedade (fl. 52.709-11)”.

A Ministra bem diagnosticou a situação: em crimes graves e que não deixam provas diretas, ou se confere elasticidade à admissão das provas da acusação e se confere o devido valor à prova indiciária, ou tais crimes, de alta lesividade, não serão jamais punidos e a sociedade é que sofrerá as consequências. (Grifos no original)

206. Importa registrar novamente que o TCU admite prova indiciária, em consonância com o posicionamento esposado pelo MPF acima referido, conforme consignado nos excertos dos Acórdãos 333/2015-TCU-Plenário e 823/2019-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

207. Outro argumento apresentado pela defesa, ainda com relação à Nota Técnica e ao Histórico de Conduta do CADE, consiste em aduzir que tais documentos apresentam divergências quanto à “data de início do cartel” e “quais empresa o compunham” (peça 78, p. 18-19). Acrescenta que os elementos consignados naqueles documentos apenas fariam sentido para empresas que pagaram propina aos ex-diretores da Petrobras, o que não foi comprovado com relação à Promon.

208. Sobre os aludidos documentos, verifica-se que a defesa tece inferências frágeis, considerando-se todo o contexto no qual as provas se inserem, qual seja, de atuação de empresas em conluio e do amplo rol probatório que sustenta a imputação proposta.

209. Vale dizer, se está diante de um caso amplamente comprovado de ilícitos praticados por grupo de empresas **organizadas**, as quais orquestravam fraudes às licitações da Petrobras. Trata-se, portanto, de um esquema de grandes proporções e que contava com **sofisticadas práticas**, cuja finalidade precípua era de ocultar suas ações, de modo que deliberadamente os atos praticados não eram registrados, ou quando tinham registros, eram camuflados ou ocultados. Nesse sentido, é até mesmo esperado que haja ínfimas diferenças, quanto a alguns elementos, como as datas de início das atividades ilícitas, conforme ressaltado pela defendente.

210. Ademais, os documentos descrevem a atuação do cartel como um todo e não somente com relação as empresas que comprovadamente pagaram propina aos ex-diretores da Petrobras. Como analisado anteriormente, o pagamento de propina é apenas um dos ilícitos praticados, no caso discutido no âmbito penal, seara diferente da ora discutida no presente processo.

211. Como dito, por certo haverá mínimas divergências entre os depoimentos coletados, por motivos óbvios, vez que as escusas atividades desenvolvidas pelo cartel ocorriam ao arrepio da lei e logicamente não se revestiam de atos formais que as caracterizassem, muito menos seriam levadas a registro, de modo que não haveria como se provar, **com exatidão**, as datas exatas de início dessas atividades, qual empresa teria convidado a outra ou mesmo quando tais convites teriam ocorrido.

212. Tal como já destacado pelo MPF (Ação Penal 5036528-23.2015.404.7000), tais crimes são de difícil prova, que não decorrem por puro acaso, mas sim são resultado da profissionalização de sua prática e de cuidados deliberadamente empregados pelos partícipes.

213. Em verdade, não é necessário tal rigor probatório, conforme alegado pela defesa. Não há modificação substancial para o caso em tela saber se o “clube” passou a se reunir no final dos anos 90 ou a partir de 2003/2004 como alegado. De igual modo não se vislumbra necessidade de saber “quem convidou quem” para participar do cartel uma vez que **não seria possível combinar preços, dividir mercado, oferecer proposta de “cobertura” ou combinar resultados de forma isolada.**



214. Destaca-se a exatidão das informações constantes das reuniões do Cartel mediante documentos apreendidos em operações policiais, para a escolha dos vencedores de certames, e dos demais participantes que iriam apresentar proposta de cobertura ou omitir a proposta, com os resultados reais destas licitações.

215. Ademais, os documentos atacados pela defesa, como dito, são convergentes no sentido de comprovar a **participação da Promon** no esquema fraudulento, uma vez que apresentam variados indícios nesse sentido, de modo que não resta prejudicada sua força probante, quando coletivamente considerados.

216. Nessa linha, a jurisprudência desta Corte de Contas, cristalizada no Acórdão 2735/2010-TCU-Plenário, relatoria do ministro Benjamin Zymler que dispõe: “Indícios concatenados e harmônicos constituem prova indireta ou indiciária. Indícios vários e coincidentes são prova.”

217. Nesse mesmo sentido o Acórdão 337/2019-TCU – Plenário, relatoria do Ministro Augusto Nardes:

A inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992) pode ser declarada diante da existência de vários indícios de conluio entre os participantes do certame, independentemente de o licitante ter colhido algum benefício, bastando que tenha concorrido para a fraude ou dela participado.

218. Desse modo não merecem prosperar tais argumentos.

219. Agora tratando-se da Evidência 25 – “Ata manuscrita por Marcos Pereira Berti”, argumenta a defendente que a evidência é frágil, que não há garantias que o documento seja de fato uma ata. Além disso, apresenta uma outra possível interpretação, aduzindo que abaixo de “UCR”, as siglas “PROM/SK” e “QG/G” significariam um possível consórcio entre a Promon e a Skanska, todavia a Promon não apresentou proposta naquele certame.

220. Ressalte-se novamente que a existência do cartel é fato comprovado, de modo que as evidências devem ser valoradas com fulcro nessa premissa.

221. Partindo-se desse ponto, faz-se necessário trazer à baila a origem da evidência em comento e sua interpretação a partir dos demais elementos conhecidos ou indiciários. Nesse sentido, o Anexo à Nota Técnica 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE esclarece que a supracitada evidência foi produzida em um contexto de “negociação” entre as empresas cartelizadas, como se segue (peça 64, p. 47-50):

(...)

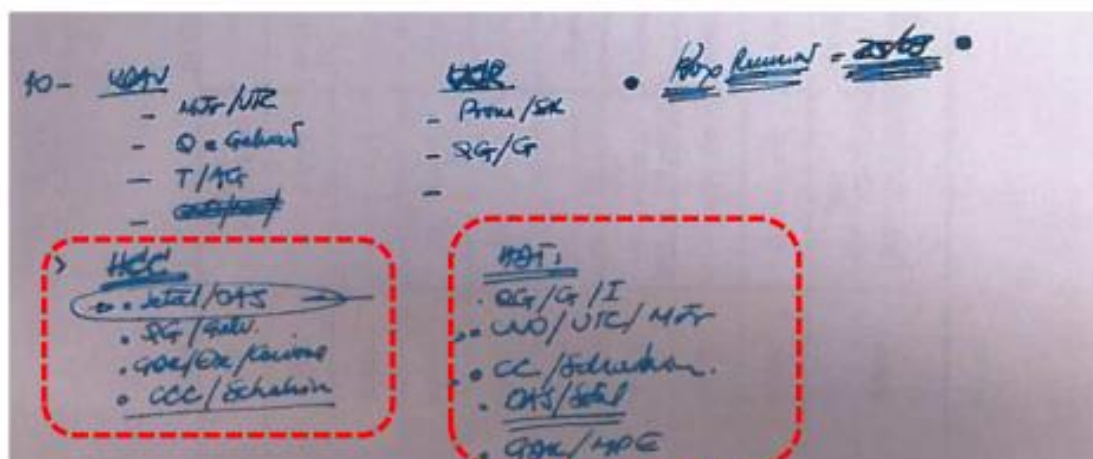
352. No dia 29 de agosto de 2009, houve reunião entre representantes das empresas integrantes do cartel. Marcos Pereira Berti (Diretor Comercial da SOG/Setal) fez anotações durante o encontro, nas quais são relatadas diversas negociações relacionadas a licitações para implantação do Comperj. Já reproduzido anteriormente, a Evidência nº 25 traz, a partir do item 6, uma série de informações que facilitam a compreensão acerca do funcionamento do cartel àquela época.

353. A reunião, ressalte-se, estava sendo realizada em um contexto específico: alguns dias após o cancelamento dos bids e autorização para os rebids das licitações dos pacotes da UDA+UDAV e COQUE/UCR do Comperj¹⁴⁷, e algumas semanas antes da data de entrega das propostas comerciais do bid para as licitações dos pacotes de HCC e de HDT’s do Comperj¹⁴⁸.

(...)

356. Como relatado anteriormente, a reunião ocorria às vésperas da apresentação de propostas comerciais para os pacotes de HCC e HDT’s do Comperj – agendadas, respectivamente, para 30 de outubro e 27 de novembro de 2009 – e, na oportunidade, foram indicadas quais empresas participariam do certame e quais consórcios seriam formados. E, de fato, como se depreende da Tabela 21 abaixo, foram exatamente tais consórcios que apresentaram propostas:

EVIDÊNCIA Nº 25. ATA MANUSCRITA POR MARCOS PEREIRA BERTI (EXCERTO)



Fonte: Histórico de Conduta do Acordo de Leniência nº 01/2015, Documento 07 (destaques nossos)

(...) Conforme se verifica nas tabelas abaixo, tanto nos bids quanto nos rebids – realizados em data posterior à elaboração da planilha – sagraram-se vencedores exatamente os consórcios aos quais a planilha indicava que estavam destinadas as licitações, nos termos do acordo colusivo:

TABELA 21. COMPERJ UDA+UDAV - BID (02/07/2009)

Licitante	Proposta (R\$)
Skanska/Promon/Engevix	1.465.039.614,00
Odebrecht/UTC/MJ	1.728.320.207,52
Techint/Andrade Gutierrez	1.889.581.372,01
Queiroz Galvão/Galvão	2.218.127.860,96

Fonte: Relatório Final da Comissão Interna de Apuração instituída pelo DIP DABAST 70/2014

222. Com efeito, além de elucidar questões acerca do funcionamento do cartel à época, a evidência em comento demonstra, considerada coletivamente com os demais indícios, que o cartel atuou manipulando o resultado das licitações do Comperj e mais, corrobora a tese de que a Promon era conhecedora e participava dos ilícitos verificados.

223. Além disso, como consignado na Instrução anterior, **essas anotações eram uma primeira tentativa de distribuição** das licitações entre as empresas cartelizadas, conforme consignado (peça 66, p.14-15):

(...)

57. Os signatários afirmam que o documento acima representa a primeira tentativa de escolha dos participantes das principais licitações do Comperj e que a lista das empresas/consórcios pode ter sido alterada posteriormente, quando da efetiva apresentação de propostas. Extrai-se do documento que (peça 9, p. 51):

i. para o pacote específico da UDAV seriam formados os seguintes consórcios: (i) Mendes Junior e UTC, (ii) Queiroz Galvão e Galvão Engenharia, e (iii) Techint e Andrade Gutierrez, tendo sido definido que o consórcio Promon/Skanska/Engevix venceria e os demais apresentariam propostas de cobertura;

224. Novamente ressalta-se que é o somatório de indícios que dá credibilidade à interpretação esposada pela unidade técnica. Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal, conforme trecho do voto proferido pelo Ministro Luiz Fux no âmbito da Ação Penal nº470:

(...)

Isso é especialmente importante em contextos associativos, no qual os crimes ou infrações administrativas são praticados por muitos indivíduos consorciados, nos quais é incomum que se assinem documentos que contenham os propósitos da associação, e nem sempre se logra filmar ou gravar os acusados no ato de cometimento do crime. Fato notório, e *notoria non egent probatione*, todo contexto de associação pressupõe ajustes e acordos que são realizados a portas fechadas.

Neste sentido, por exemplo, a doutrina norte-americana estabeleceu a tese do “paralelismo consciente” para a prática de cartel. Isso porque normalmente não se assina um “contrato de cartel”, basta que se provem circunstâncias indiciárias, como a presença simultânea dos acusados em um local e a subida simultânea de preços, v. g., para que se chegue à conclusão de que a conduta era ilícita, até porque, num ambiente econômico

hígido, a subida de preços, do ponto de vista de apenas um agente econômico, seria uma conduta irracional economicamente. Portanto, a conclusão pela ilicitude e pela condenação decorre de um conjunto de indícios que apontem que a subida de preços foi fruto de uma conduta concertada.

No mesmo diapasão é a prova dos crimes e infrações no mercado de capitais. São as circunstâncias concretas, mesmo indiciárias, que permitirão a conclusão pela condenação. Na investigação de *insider trading* (uso de informação privilegiada e secreta antes da divulgação ao mercado de fato relevante): a baixa liquidez das ações; a frequência com que são negociadas; ser o acusado um neófito em operações de bolsa; as ligações de parentesco e amizade existentes entre os acusados e aqueles que tinham contato com a informação privilegiada; todas estas e outras são indícios que, em conjunto, permitem conclusão segura a respeito da ilicitude da operação.

225. Assim, em face da estrita relação de complementariedade com as demais provas, indícios e com resultados das licitações da Petrobras, não há como aceitar a interpretação ou os argumentos pretendidos pela defesa, com vista a desconsiderar a evidência.

226. Acerca da Evidência 10, considerando-se como referência a Nota Técnica 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE, a defesa apresenta basicamente os mesmos argumentos, quais sejam, de que não há elementos aptos a imputar-lhe responsabilidade, que não há comprovação de quem elaborou a referida planilha nem a certeza de em que data foi produzida, argumentos estes já enfrentados.

227. Ainda sobre a supracitada evidência, apresenta novos argumentos que, em síntese, advogam que as várias informações constantes poderiam ser de conhecimento público, alude que parcerias entre as empresas eram ajustadas a partir da divulgação pela Petrobras, do seu plano de negócios, e que, considerando-se a data aposta ao documento, tais informações poderiam ser apenas uma espécie de mapeamento das parcerias de possíveis interessados em licitar com a Petrobras.

228. *Prima facie*, novamente cabe ressaltar a origem desta evidência. A referida planilha foi **apreendida na sede da empresa em Engevix**, sendo, portanto, uma **prova independente**. Além disso, conforme de verifica na sentença judicial, o próprio dirigente da Engevix confirmou a autenticidade desse documento, como se segue (peça 44, p. 33).

(...)

209. Ilustrativamente, entre o material probatório mais relevante, encontram-se tabelas e documentos que retratariam a divisão dos contratos da Petrobrás entre as empreiteiras componentes do cartel. Parte de tais documentos foi apreendida na sede da empresa Engevix (item 301). Ora, o próprio acusado Gerson Almada, dirigente da Engevix, reconheceu, em seu interrogatório judicial (evento 473), a autenticidade desses documentos.

229. Não bastasse isso, **seu conteúdo informacional é convergente** com as demais provas e depoimentos, vale dizer, coincidem com as informações prestadas pelos colaboradores o que reforça sobremaneira o valor probante desta evidência. Há um extenso e rico detalhamento das informações constantes dessa planilha, conforme destacado pela unidade Técnica na ulterior instrução (§§ 62 a 64 da peça 66).

(...)

63. As obras, no quadro acima, são chamadas de “prêmio” e as empresas favorecidas com a divisão de licitações, denominadas de “Jogadores A”, incluindo a empresa “Galvão Engenharia” e membros esporádicos não integrantes do “Clube das 16”, como as empresas Schahin (“SCH”) e Carioca (“CAR”), segundo a Camargo Correa, signatária de acordo de leniência com o Cade (peça 11, p. 12).

64. Os significados das informações constantes do referido quadro foram apresentados pelo signatário do acordo de leniência celebrado com o Cade (peça 11, p. 12-13):

a. Na terceira linha, a licitação do pacote "UDA + UDV", unidade "U-2100" do COMPERJ, ocorreu em setembro de 2008, e foi alocada para o consórcio formado por (i) Skanska, (ii) Promon e (iii) Engevix;

b. Na quarta linha, a licitação do pacote da Unidade de Coque e Armazenamento de Coque, unidade "U-2200" do COMPERJ, aconteceu em outubro de 2008 e foi alocada para o consórcio formado por (i) Techint e (ii) Andrade Gutierrez;

c. Na quinta linha, a licitação dos pacotes de duas unidades de hidrotratamento, "U-2500" e "U-2600" do COMPERJ, aconteceria em julho de 2009 e foi alocada ao consórcio formado por (i) Queiroz Galvão, (ii) Iesa e (iii) Galvão Engenharia;

d. Na sexta linha, a licitação do pacote de Steam Cracker, unidade "U-3200" do COMPERJ, aconteceria em setembro de 2009 e foi alocada ao consórcio formado por (i) UTC, (ii) Odebrecht e (iii) Mendes Júnior;

e. Na sétima linha, a licitação do pacote Offsites da licitação do COMPERJ aconteceria em outubro de 2009 e foi alocada ao consórcio formado por (i) GDK, (ii) Carioca e (iii) e MPE;

f. Na oitava linha, a licitação do pacote da unidade HCC Petroquímica, unidade "U-2400" do COMPERJ, aconteceria em junho de 2009 e seria alocada ao consórcio formado por (i) CCCC e (ii) Schahin;

g. Na nona linha, a licitação do pacote da unidade PFCC Petroquímica, unidade "U-3100" do COMPERJ, aconteceria em agosto de 2009 e seria alocada ao consórcio formado por (i) OAS, (ii) Setal e (iii) TO (terceira empresa não identificada pela Compromissária - possivelmente a Tomé);

h. Na décima linha, a licitação da unidade de aromáticos, unidade "U-3 100" do COMPERJ, aconteceria em julho de 2009 e seria alocada ao consórcio formado por (i) Skanska, (ii) Promon e (iii) Engevix;

i. Na décima primeira linha, a licitação do pacote da unidade de HDT Nafta - Coque, unidade "U-2300" do COMPERJ, aconteceria em julho de 2009 e seria alocada ao consórcio formado por (i) UTC, (ii) Odebrecht e (iii) Mendes Júnior;

j. Na décima segunda linha, a licitação dos pacotes das unidades de HDT Nafta, unidade "U-3500", HDT C4, unidade "U-3600", e unidade de produção de Butadieno, unidade "U-3550", do COMPERJ, aconteceria em setembro de 2009 e foi alocada para o consórcio formado por (i) Queiroz Galvão, (ii) Iesa e (iii) Galvão Engenharia;

k. Na décima terceira linha, a licitação dos pacotes UGH e PSA do COMPERJ aconteceria em novembro de 2009 e foi alocada ao consórcio formado por (i) OAS, (ii) Setal e (iii) TO (terceira empresa não identificada pela Compromissária - possivelmente a Tomé);

1. Na décima quarta linha, a licitação do pacote das unidades de Tratamento de GLP, DEA, UREs, UTAA's e UTGR do COMPERJ aconteceria em julho de 2009 e foi alocada ao consórcio formado por (i) Queiroz Galvão, (ii) Iesa e (ii) Galvão Engenharia;

m. Na décima quinta linha, a licitação do pacote das unidades adutoras do COMPERJ aconteceria em maio de 2009 e não havia sido alocada a um consórcio ainda;

n. Na décima quarta linha, a licitação do pacote da unidade ETDI do COMPERJ aconteceria em data não conhecida à época e seria alocada ao consórcio formado por (i) CCCC e (ii) Schahin.

230. Desse modo, as alegações de que o documento não contém qualquer informação apta à responsabilização da empresa não prospera. O fato de a prova ter sido obtida por meio de apreensão, confirmada pelo dirigente da empresa, também refuta os argumentos da defesa no sentido de ausência de comprovação da autenticidade e de incerteza quanto ao período de elaboração.

231. Ademais, o argumento de que a planilha poderia ser apenas uma espécie de monitoramento de mercado, embasado em informações já públicas, é, de certa forma, descabido. Fosse aquela planilha fruto de uma regular junção de informações públicas ou mercadológicas/comerciais, por certo seu título não seria "**Proposta de Fechamento do Bingo Fluminense**" e não teria sido citada nos depoimentos como produto das tratativas do cartel.

232. Nesse enfoque, Deltan Martinazzo Dallagnol, (DALLAGNOL, **Deltan Martinazzo. A visão moderna da prova indício**) ensina que o valor da prova só pode ser aferido diante de uma realidade específica e concreta que proporcione uma checagem da melhor hipótese que explique uma determinada evidência. A necessidade de fundamentação e ordenação lógica confere relevante credibilidade à prova indireta, conforme detalha Dallagnol (2015, p.121):

(...) no caso da prova direta, o julgador se apoia na imediação da colheita da prova, em vez de expor os caminhos racionais utilizados na escolha e valoração da prova. Já na prova indireta, a segurança é bastante maior porque o juiz se sente compelido a detalhar os passos inferenciais que conduziram sua convicção a favorecer determinada hipótese fática em detrimento de suas concorrentes. A necessidade de maior fundamentação da prova indireta, para o magistrado, converte a prova indireta em mais fundamentada, e, portanto, mais garantista ao estar menos exposta a voluntarismos interpretativos.

233. Com efeito, não se pode olvidar que tal evidência tem guarida em um contexto incontroverso de funcionamento do cartel, de modo que a realidade concreta advoga no sentido da interpretação conferida pela unidade técnica e não a tentada pela defesa.

234. Caso não se considerasse o contexto, por certo, tal elemento nem mesmo estaria sendo analisado e, portanto, nem seria evidência, já que isoladamente considerada seria somente uma planilha qualquer, que possibilita inúmeras interpretações e inferências.

235. Desta feita, em que pese não se tratar de prova direta da participação da responsável, verifica-se que as provas indiretas apresentadas pela Unidade Técnica estão em consonância com os fatos conhecidos e

incontestes, pelo que, juntamente com os demais elementos de convicção constante dos autos, conclui-se que a Promon participou das fraudes ora apuradas.

236. Assim, considera-se relevante e comprovado o conteúdo probante da referida evidência, de modo que os argumentos aduzidos pela defesa no sentido contrário não merecem prosperar.

237. No trecho seguinte de suas razões de justificativa, a defesa novamente alude que a Unidade Técnica não poderia utilizar como evidência dos ilícitos os relatórios da Comissão Interna de Apuração da Petrobras (peça 15) e das Comissões de Licitação das obras UDAV, UHCC, UCR e UHDT, bem como ter adotado cópias dos processos judiciais em que a Promon não é parte, uma vez que, no seu entender, tais documentos não trazem qualquer informação ou indício de fraude que se atribua à empresa. Ademais, relembra, que a Promon fora afastada do polo passivo de alguns daqueles processos.

238. Como se verifica, os argumentos não são inéditos. Como já detalhado em outro ponto desta instrução, vários dos documentos colacionados nos autos visam compor um arcabouço que comprova, de maneira coerente, a atuação do cartel nas licitações da Petrobras, com a participação da Promon nos ilícitos apurados.

239. Dito isso, verifica-se que o Relatório Final da Comissão Interna de Apuração DIP DABAST 70/2014 (peça 15) identifica e caracteriza as irregularidades em diversos certames, aponta falhas na gestão da Petrobras que podem ter contribuído para a ocorrência de ações criminosas, hoje comprovadas pela Operação Lava Jato.

240. Os demais relatórios das Comissões de Licitação das obras UDAV, UHCC, UCR e UHDT são elementos materialmente relevantes para que se constate quais as empresas participaram em cada certame, quem apresentou ou não propostas, dentre outros elementos necessários ao deslinde do presente processo.

241. Nesse sentido, entende-se que os documentos são oportunos e aptos ao fim que se destinam, conforme análise anterior (peça 66).

242. Finalizando o tópico, aduz a defesa que a aplicação de qualquer sanção administrativa exige requisito subjetivo para sua aplicação, ou seja, requer a comprovação de dolo ou culpa por parte do agente, o que não teria ocorrido em relação à Promon (peça 78, p. 22-23).

243. Em síntese, a defesa alude que não há nos autos elementos aptos a comprovar o dolo ou culpa, o que, conforme sua argumentação, conduziria à conclusão de que a empresa não cometeu tais ilícitos e, mais ainda, que desconhecia as atividades do cartel, já que se associou a empresas que assumiram participação nas fraudes.

244. Vale ressaltar que a comprovação da existência cartel, bem como seu funcionamento, são fatos inconteste, conforme farto arcabouço documental, inclusive reconhecido pela própria Promon, vez que um dos fundamentos sustentados para afastá-la do polo passivo de ações de improbidade no âmbito judicial foi o argumento de que a mera participação em consórcios, com empresas que comprovadamente participavam do cartel, não seria suficiente para imputar responsabilidade.

245. Nesse sentido, para que esse argumento seja válido, por esse raciocínio, qual seja, o de que a Promon não atuava de forma cartelizada, natural esperar outros resultados nas licitações analisadas, vez que o cartel não conseguiria manipular os resultados e ter-se-ia propostas de mercado, haja vista, a existência de pelo menos uma empresa, regularmente habilitada e convidada pela Petrobras, que não participava do esquema.

246. Contudo, não é isso que se verifica nos documentos acostados aos autos, em que as auditorias realizadas pelo TCU apontaram sobrepreço e demais irregularidades, inclusive em licitação vencida pela Promon, como é o caso da UDAV (peça 66, p. 2-3), que registrou:

(...)

8. Com base nas conclusões dos trabalhos executados na esfera daquela inspeção, o Plenário desta Corte prolatou o Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, determinando a conversão do processo TC 009.834/2010-9 em tomadas de contas especial (TCE) para cada contrato analisado, para fins de apuração dos indícios de prejuízos preliminarmente quantificados, que totalizavam, até aquele momento, R\$ 544 milhões (valores históricos), conforme Quadro 1:

Quadro 2 – Indícios de sobrepreço apontados no relatório de auditoria

0800.0056801.10.2	UDAV – Unidade de Destilação Atmosférica e a Vácuo	79.769.676,969
0800.0057282.10.2	UCR – Unidade de Coqueamento Retardado	260.536.618,39
0800.0060702.10.2	UHDT – Unidade de Hidrotratamento de Destilados	99.311.296,73

Médios		
0800.0056936.10.2	UHCC – Unidade de Hidrocraqueamento Catalítico	104.388.883,35

247. As licitações que originaram esses contratos, após o compartilhamento das provas obtidas no âmbito da operação Lava Jato, estão sendo ou já foram analisadas sob esse prisma, qual seja, de ambiente cartelizado e de fraudes sistemáticas às licitações da Petrobras.

248. O trecho seguinte, extraído da Instrução anterior (peça 66), delinea o procedimento adotado pelas empresas cartelizadas para aumentar substancialmente o valor dos contratos (peça 66, p. 11-12):

(...)

43. Cabe ressaltar que o ajuste prévio entre as empreiteiras propiciava a apresentação de proposta, sem concorrência real, de preço próximo ao limite máximo aceitável pela Petrobrás, frustrando o propósito da licitação de, através de concorrência, obter o menor preço (Ação Penal 5083351-89.2014.4.04.7000/PR, peça 42, p. 39). A Petrobrás tem como padrão admitir a contratação por preço no máximo 20% superior à sua estimativa e no mínimo 15% inferior a ela. Acima de 20%, o preço é considerado excessivo; abaixo de 15%, a proposta é considerada inexequível. Esses percentuais se davam, normalmente, para projetos com grau de maturidade enquadrados na classe 2, podendo ser diferentes, a depender da maturidade dos projetos adotados pela estatal em suas licitações.

44. Com base nesse regulamento, conjuntamente com a atuação do cartel e o favorecimento por meio de pagamento de propina, possibilitava que a empresa cartelizada apresentasse, via de regra, proposta próxima do teto (+20%) das estimativas elaboradas pela estatal, em alguns casos até mesmo o superando, conforme apontado no Relatório Final da Comissão Interna de Apuração instituída pelo DIP DABAST 70/2014, constituída especificamente para analisar procedimentos de contratação adotados na implantação do Comperj (peça 13, p. 24-25 e 70-71). Por vezes, novas licitações eram feitas (intituladas Rebid), tendo em vista a apresentação, pelos licitantes cartelizados, de preços superiores ao limite máximo fixado pela estatal na licitação. Alguns casos chegaram a ter uma segunda repetição da licitação, o que também era denominado Tribid.

249. Ademais, quando a Petrobras convidava empresas que não compunham o chamado “clube”, a atuação do cartel se dava de forma “associativa”, vale dizer, o cartel procurava tais empresas para “negociar” propostas, conforme explicitado na instrução anterior (peça 66, p. 7), fruto das investigações conduzidas no âmbito da operação lava jato:

(...)

29. Como não estavam contempladas algumas das grandes empreiteiras brasileiras, a partir do ano de 2006, admitiu-se o ingresso de outras companhias no denominado “Clube”, o qual passou a ser composto por dezesseis empresas, denominado assim de “Clube das 16”, com a entrada de mais sete grandes grupos empresariais: 10) Construtora OAS S/A; 11) Engevix Engenharia; 12) Galvão Engenharia S/A; 13) GDK S/A; 14) Iesa Óleo e Gás; 15) Construtora Queiroz Galvão S/A; e 16) Skanska Brasil Ltda. (peça 9, p. 2).

30. Outras empresas também participaram e venceram, de forma esporádica, determinadas licitações na Petrobras, mediante negociação com o “clube” e pagamento de propina para os funcionários da empresa estatal, como: 17) Alusa Engenharia S/A (atualmente Alumini Engenharia S/A; 18) Carioca Christiani Nielsen Engenharia S/A; 19) Construcap CCPS Engenharia; 20) Fidens Engenharia S/A; 21) Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda.; 22) Schahin Engenharia Ltda.; e 23) Tomé Engenharia S/A (peça 9, p. 2).

250. Ainda sobre essa lógica, caso a Promon fosse um entrave à atuação do cartel, já que não participava dele e desconhecia sua atuação, por certo também deveria haver evidências nesse sentido ou se chegaria a essa conclusão com base nos cruzamentos de informações, provas e indícios coletados pela investigação, contudo, não é isso que se verifica.

251. O que se tem de fato é uma série de provas e indícios convergentes, vários inclusive obtidos pela Polícia Federal por meio de apreensões, quanto à atuação e participação da Promon nas fraudes perpetradas. Nesses documentos, conforme demonstrado na peça 66, a Promon figura como partícipe do cartel.

252. Conforme delineado, os fatos e indícios constantes dos autos são suficientes para justificar a presunção de que a Promon participou das fraudes às licitações do Comperj sob exame, vez que há elementos de juízo suficientemente robustos para basear essa conclusão.

253. Desta feita, ao contrário do que alega a defesa, demonstrou-se de forma substancial o elemento subjetivo existente na conduta comissiva da Promon, uma vez que restou comprovada sua participação nas fraudes às licitações da Petrobras, mediante combinação de preços, quebra de sigilo das propostas, divisão de

mercado, oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado, combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações e ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel.

254. Há, por assim dizer, elementos seguros, conforme análise desta Unidade Técnica, que comprovam, além do nexo de causalidade, própria reprovabilidade na atuação da empresa, visto que participou do esquema fraudulento em conluio com as demais empresas, tudo evidenciado conforme diversas provas e indícios colacionados nos autos, frutos de depoimentos, acordos de colaboração premiada, acordos de leniência, provas obtidas em processos judiciais, provas apreendidas, bem como a concatenação lógica e ordenada desses elementos.

255. Fins de ilustrar tal fato, reproduz-se aqui partes específicas da instrução de peça 66 onde fica evidenciada a participação da empresa e que não foi afastada pelas razões de justificativa ora analisadas:

(...)

46. Conforme revelado por meio de colaborações e apurado no curso das investigações da Lava Jato, os principais empregados da Petrobras corrompidos pelo “Clube” foram os Srs. Paulo Roberto Costa, ex-Diretor de Abastecimento da Petrobras, Renato Duque, ex-Diretor de Serviços da Petrobras, e o então Gerente Executivo de Engenharia, Pedro Barusco. Nesse sentido, reproduz-se abaixo seguintes trechos extraídos das provas “emprestadas” no âmbito da Operação Lava Jato:

Sr. Paulo Roberto da Costa – Termo de Colaboração n. 1 (peça 14, p. 3-4):

(...) QUE as empresas se reuniam normalmente em São Paulo, ou eventualmente na sede da ABEME no Rio de Janeiro, para decidir com quem ficaria cada uma das obras, **definindo os percentuais de pagamento de propinas e os responsáveis por cada uma das obras e contratos**; (...) QUE portanto, **a propina sai de uma percentual do lucro da empresa**, previamente estabelecido, que devido a falta de concorrência efetiva fica sempre no limite daquele admitido pela empresa contratante; (...) QUE como dito anteriormente a média de **percentual pago a título de propina para os grupos políticos era em regra de 3% do valor total da obra**, podendo ser reduzido a 2% ou 1,5% dependendo do andamento obra; (grifos nossos)

Sr. Pedro José Barusco Filho - Termo de Colaboração n. 2 (peça 17, p. 2):

(...) QUE durante o período em que trabalhou com RENATO DE SOUZA DUQUE, principalmente as empresas do **chamado “cartel” pagavam propina** e o declarante gerenciava o pagamento de tais propinas também **em favor RENATO DE SOUZA DUQUE**; QUE dentre as empresas do “cartel” o declarante cita a título exemplificativo a CAMARGO CORREA, a ANDRADE GUTIERREZ, a ODEBRECHT, a OAS, a QUEIROZ GALVÃO, a ENGEVIX, a IESA, a MENDES JUNIOR, a MPE, a SETAL, a SKANSKA, a UTC, a PROMON e a GALVÃO ENGENHARIA; QUE essas empresas comporiam o “núcleo duro”, sendo que havia outras também que eventualmente pagaram propina em contratos firmados com a PETROBRAS; (grifos nossos)

(...)

64. Os significados das informações constantes do referido quadro foram apresentados pelo signatário do acordo de leniência celebrado com o Cade (peça 11, p. 12-13):

a. Na terceira linha, a licitação do pacote “UDA + UDV”, unidade “U-2100” do COMPERJ, ocorreu em setembro de 2008, e foi alocada para o consórcio formado por (i) Skanska, (ii) Promon e (iii) Engevix;

(...)

71. O Contrato 0800.0056801.10.2, datado de 8/3/2010, foi firmado entre a Petrobras e a Consórcio Skanska-Promon-Engenix após a realização da terceira rodada de apresentação de propostas comerciais em virtude da desclassificação dos licitantes decorrente de preços excessivos (peças 23 a 25), conforme sintetizado no quadro a seguir:

(...)

72. Observa-se que, em todas as rodadas de licitação (Bid e Rebid), somente consórcios formados exclusivamente por empresas do cartel apresentaram propostas de preços. Além disso, há de se ressaltar que, nas reuniões do “Clube” em que eram repartidas as obras entre as empreiteiras, já havia sido definido e documentado que o consórcio formado pelas empresas Skanska, Promon e Engevix seria o escolhido do cartel para vencer esse certame, que contou com o apoio dos referidos empregados da Petrobras (peças 8, p. 2, 3 e 13; 9, p. 48-50; 11, p. 8-12; e 12, p.5).

256. Vale ainda acrescentar, interessante o posicionamento do MPF, conforme recente documento produzido pela 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, disponível em <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr3/publicacoes>, acerca responsabilização administrativa, criminal e cível pela prática de cartel:



(...)

1.3 Responsabilidade administrativa, criminal e cível pela prática de cartel

A prática de cartel é um ilícito responsabilizado em três distintas esferas jurídicas, ensejando simultaneamente a responsabilização administrativa, criminal e cível.

→ Responsabilidade administrativa

A responsabilidade administrativa pela prática de infrações contra a ordem econômica é prevista na Lei nº 12.529/2011, que as define em seu art. 36, caput. Por sua vez, o art. 36, § 3º traz uma lista exemplificativa de condutas que podem caracterizar infração à ordem econômica caso configurem alguma das hipóteses previstas no art. 36, caput. Entre tais condutas, a prática de cartel se encontra prevista no art. 36, § 3º, inciso I.

Na esfera administrativa, consolidou-se o entendimento pacífico na jurisprudência do Tribunal Administrativo do Cade de que os cartéis clássicos caracterizam um ilícito pelo seu objeto, não sendo necessária para a sua configuração e consequente condenação uma análise posterior dos efeitos da prática ilícita no mercado examinado, tendo em vista que os efeitos deletérios à concorrência e à economia são considerados intrínseca e naturalmente existentes. Ou seja, presumem-se absolutamente os efeitos negativos da colusão, independentemente da sua efetiva aferição fática. É uma categoria jurídica similar ao crime formal do Direito Penal no que tange aos efeitos do ato ilícito.

Destaque-se também que na seara administrativa a responsabilidade antitruste das pessoas jurídicas independe de culpa ou dolo, sendo, portanto, objetiva. Assim, a conduta do agente (ação ou omissão: nexo causal) que causa o resultado antijurídico concorrencial previsto na norma pode até ser lícita; contudo, uma vez verificado o resultado antijurídico (ainda que potencial) decorrente dessa conduta (independentemente de dolo ou culpa), caracterizado estará o ilícito administrativo concorrencial. (Grifos no original)

257. Por todo o exposto, tais argumentos não merecem prosperar.

III.2.3 - Da impossibilidade de imputação de penalidade por ato omissivo no caso concreto

258. Em síntese, a defesa alude que a não apresentação de propostas nos certames da UHCC, UCR e UHDT não seria equivalente a um ato ilícito, porquanto a empresa não teria qualquer obrigação de apresentar propostas em todos os certames para os quais foi convidada. Ademais, argumenta que o poder judiciário já teria reconhecido ausência de regularidades imputáveis à empresa, referindo-se, nesse caso, à licitação para a execução das obras da UDAV (Promon sagrou-se vencedora em consórcio com a Skanska e Engevix).

259. A peça de defesa continua com a exposição de diversos motivos técnicos que, segundo ela, foram ensejadores da não apresentação de propostas nos referidos certames do Comperj.

260. Apresenta detalhes com relação à sistemática de tomada de decisão acerca da apresentação ou não de propostas, destacando-se: i) não dispor de recursos financeiros para elaborá-la ou mesmo não ter os profissionais necessários disponíveis para fazer uma proposta naquele momento; ii) quantidade de projetos que a empresa consegue efetivamente conduzir ao mesmo tempo; iii) análise de risco da oportunidade, que não justificaria o esforço; iv) questões relativas a expertise da empresa; v) porte da empresa; e vi) fato de a Petrobras não ser o único cliente da Promon.

261. Exibe ainda uma tabela onde lista os supostos convites recebidos de todos os seus clientes (que não só a Petrobras), no biênio 2009/2010, e informa que à época das licitações do Comperj tinha recebido mais de duzentos convites, somente da estatal. Aduz, por fim, que inexistente qualquer jurisprudência do TCU para a responsabilização por ausência de formulação de proposta.

262. Feito esse apanhado, destaca-se que os argumentos referentes ao suposto reconhecimento da ausência de ilícitos imputáveis à empresa pelo poder judiciário já foram enfrentados anteriormente nesta instrução e, conforme aquela análise, constatou-se que a Promon fora afastada do polo passivo de tais ações por motivos outros, afetos ao processo judicial e que não impedem a análise empreendida nestes autos, em homenagem ao princípio da independência das instâncias.

263. No que tange aos demais argumentos, destaca-se que podem ser motivos coerentes e pertinentes os apresentados pela defesa, a fim de justificar a ausência de apresentação de propostas nos certames da UHCC, UCR e UHDT. No entanto, conforme resta comprovado nos autos, os fatos e condutas aqui tratados precisam ser analisados **sob o prisma de um ambiente cartelizado, e as provas, em conjunto.**

264. Nesse sentido, os argumentos apresentados pela defesa parecem desconexos dos elementos ensejadores do chamamento da empresa aos autos. Não fosse o contexto no qual se inserem (ambiente cartelizado), de fato não estar-se-ia analisando-se abstenções de apresentação de propostas nos certames supracitados, haja vista, como bem ressaltado pela defendente, inexistente tal obrigatoriedade.

265. Todavia, as negociações ilícitas no âmbito do cartel e a sofisticação das fraudes descobertas no âmbito da operação Lava Jato devem ser consideradas, ainda que frente ao legítimo direito da empresa em não apresentar propostas naqueles certames, independentemente de serem pertinentes os motivos comerciais, operacionais ou empresariais.

266. Em outras palavras, a empresa poderia até deter motivos legítimos para deixar de apresentar proposta. Mas, essa legitimidade fica maculada a partir do momento em que contactava outros concorrentes e comunicava essa ausência de proposta às demais empresas e ainda registrava isso em planilhas, conforme documentos apreendidos na sede da Engevix, de modo a se beneficiar em outros certames que pudessem ter maior interesse para sua atuação comercial, e beneficiando outras empresas do cartel ao não participar, mesmo que potencialmente, das concorrências necessárias às licitações.

267. Deve-se observar que se tornou pública a existência de um esquema criminoso que atuava na Petrobras que envolvia a prática de crimes contra a ordem pública, corrupção e lavagem de dinheiro, com a formação de um poderoso cartel, autodenominado de “Clube” do qual participaram as empresas Odebrecht, Engevix, OAS, UTC, Camargo Correa, Techint, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior, **Promon**, MPE, Skanska, Queiroz Galvão, Iesa, Galvão, GDK e Setal. Algumas empresas inclusive confirmaram não só a existência do cartel, mas deram detalhes de sua operacionalização em seus acordos de Leniência. A instrução anterior chamou atenção para a magnitude dos valores envolvidos (peça 66):

(...)

47. Para que se tenha uma noção da ordem de grandeza dos altíssimos valores de propinas pagos aos referidos agentes, cumpre-se salientar que o Sr. Pedro Barusco, depois de firmar acordo de colaboração com o MPF, admitiu que recebeu em torno de 97 milhões de dólares de propina em decorrência do cargo que ocupava na Diretoria de Serviços da Petrobras e dos contratos que foram celebrados pelas empresas cartelizadas com a estatal ([https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/483027-EM-DEPOIMENTOS-A-JUSTICA,-BARUSCO-ADMITIU-TER-RECEBIDO-US\\$-97-MILHOES-EM-PROPINA.html](https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/483027-EM-DEPOIMENTOS-A-JUSTICA,-BARUSCO-ADMITIU-TER-RECEBIDO-US$-97-MILHOES-EM-PROPINA.html)).

48. As provas obtidas foram tão consistentes que a própria Petrobras reconheceu o prejuízo da corrupção em seus balanços. Em abril de 2015, a estatal assumiu em suas demonstrações contábeis a existência de pagamentos indevidos identificados no âmbito da Operação Lava Jato, de R\$ 6,194 bilhões. De acordo com informações publicadas na grande mídia, já teriam retornados aos cofres da estatal em função das investigações da Operação Lava Jato, como ressarcimento dos danos, mais de R\$ 2,5 bilhões (<https://oglobo.globo.com/brasil/petrobras-recebe-r1-bilhao-recuperado-pela-operacao-lava-jato-22962734>).

268. De forma exemplificativa, vale aqui reproduzir trechos das informações prestadas pela empresa Camargo Corrêa, conforme destacado na instrução anterior de peça 66:

59. No Histórico de Conduta elaborado pelo Cade, a empresa Camargo Correa, signatária do Acordo de Leniência, esclarece que da terceira à décima sétima coluna do quadro acima, estabeleceu-se a ordem de preferência de cada empresa na execução das obras (de 1 a 3), constando a sigla de cada uma das quinze empresas participantes ativamente da conduta até então, não incluindo nessa divisão de licitações a empresa Galvão Engenharia (peça 11, p. 8).

60. De acordo com a signatário do referido acordo de leniência, as empresas foram codificadas da seguinte forma: (1) "PR": Promon; (2) "CN": Odebrecht; (3) "UT": UTC; (4) "TC": Techint; (5) "MJ": Mendes Junior; (6) "AG": Andrade Gutierrez; (7) "CC": Construtora Camargo Correia - CCCC; (8) "ST": Toyo Setal; (9) "ME": MPE; (10) "GQ": Queiroz Galvão; (11) "EI": Iesa; (12) "AO": OAS; (13) "KS": Skanska; (14) "VX": Engevix; e (15) "DG": GDK (peça 11, p. 8).

269. Como resta comprovado, esse complexo esquema de fraudes em licitações da Petrobras, que perdurou por anos, segundo as investigações, requer uma análise sistêmica das condutas de cada empresa licitante. Desse modo, diferentemente do que alegou a defesa, a Unidade Técnica não fez uma mera atribuição de ilicitude à conduta de não apresentação de propostas, mas sim, comprovou que tal conduta se inseria no *modus operandi* do cartel para aqueles certames.

270. A comprovação de que o cartel atuou também nas licitações do Comperj está fartamente detalhada na Instrução anterior à peça 66, parágrafos 49 a 107. Aquela análise revela as tratativas entre as empresas e os ex-diretores da estatal e elucida como foi orquestrada a divisão das licitações do Comperj entre as empresas cartelizadas, dentre as quais, a Promon.

271. Com base nas informações dos ex-diretores da Petrobras, consignadas em Termos de Colaboração (peças 16 a 19), evidenciou-se que a atuação se deu da mesma forma que nas obras da Rnest, ou seja, resumidamente, o cartel definia previamente quem venceria qual licitação, buscando sempre que os valores



contratados ficassem situados próximo ao limite superior máximo calculado pela Petrobras, muitas vezes acertado mediante novas tentativas de licitação efetuadas pela Petrobras (denominadas Rebid), dado tamanho sobrepreço imposto nas propostas comerciais.

272. Por seu turno, o Histórico de Conduta do CADE (peça 11 a 14) e a Nota Técnica 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE com seu Anexo (peças 62 a 64) complementam as informações prestadas pelos ex-diretores, apresentando ainda mais detalhes dessas ilícitas atividades.

273. Naqueles documentos são apresentadas evidências consistentes, tais como mensagens eletrônicas, tabelas e planilhas de divisão de preferência de obras, além de anotações manuscritas entregues por colaboradores. Vale aqui ressaltar novamente que os acontecimentos narrados por colaboradores foram confirmados e/ou reforçados por provas obtidas por meio de busca e apreensões, devidamente autorizadas pela justiça competente, ou seja, foram comprovadas de maneira independente e convergem aos termos de colaboração prestados por diversos responsáveis envolvidos nos ilícitos.

274. Como bem já relatado, foi apreendida na sede da empresa Engevix (uma das empresas integrantes do cartel) uma planilha intitulada “Proposta de Fechamento do Bingo Fluminense” datada de 25/6/2009, onde são listadas obras do Comperj, conforme consignado na instrução anterior (peça 66, p. 17-18). Nesse documento se verifica referência à empresa Promon, comprovando as informações prestadas pelos colaboradores.

275. Em outro documento, também apreendido na sede da Engevix, constata-se que reuniões eram efetivadas para que os interesses de cada empresa fossem compatibilizados (peça 66, p. 19-20):

65. A PF apreendeu também na sede da Engevix um documento datado de 14/8/2009, intitulado de “Reunião do Bingo”, com a indicação das obras das unidades UCR (“Coque”), UDAV (UDA/UDV), HCC e HDTs, todas do Comperj, que seriam divididas entre as empresas participantes do “Clube das 16”, conforme reprodução abaixo:

Quadro 8 – Documento elaborado pela UTC e apreendido na Engevix

SP, 14.08.2009

REUNIÃO DO BINGO

I. PARTICIPANTES COMPERJ

- COQUE
 - TC/AG
 - QG/GAL
 - CNO/UTC/MJ
 - VX/PRO/SK
- UDA/UDV
 - SK/VX/PRO
 - QG/GAL
 - CNO/UTC/MJ
 - TC/AG
- HCC
 - CC/SCH
 - OA/SE
 - DK/CAR/ME
 - QG/GAL/IE
- 02 HDT's
 - QG/IE/GAL
 - CNO/UTC/MJ
 - CC/SCH
 - OA/SE
 - DK/CAR/ME

Fonte: Auto de infração da PF (peça 8, p. 3).

66. Ressalta-se que os documentos acima mencionados eram apresentados nas reuniões do “Clube” de forma propositiva, não representando uma decisão final sobre a alocação dos projetos (peça 11, p. 12), pois algumas licitações não foram realizadas ou ocorreram com proporções diferentes, a exemplo da licitação das obras da unidade HCC, vencida pela Alusa, empresa não participante da divisão das obras do Comperj, conforme será abordado adiante.

67. Cumpre registrar ainda que o Relatório Final da Comissão Interna de Apuração DIP DABAST 70/2014, constituída especificamente para analisar procedimentos de contratação adotados na implantação do Comperj, identificou irregularidades em diversos certames. Esse relatório declara que as falhas de gestão, planejamento e coordenação na execução do projeto e não conformidades podem ter contribuído para facilitar a ocorrência de ações criminosas sob investigação pela Operação Lava Jato (peça 13, p. 71).

68. Dentre as irregularidades apontadas no referido relatório final, destacam-se: antecipação da contratação das unidades de processos (UDAV, UCR, UHCC e UHDT), inclusão de empresas nos processos licitatórios sem justificativas consistentes; comissão de licitação com membros sem a devida qualificação e experiência em contratações de grande porte; licitações da UDAV, UCR e UHCC iniciados sem que os projetos básicos estivessem concluídos; e revisões de estimativas de preços após abertura das propostas com justificativas inconsistentes (peça 13, p. 70-71).

276. A instrução anterior apresenta ainda análise comparativa entre os resultados das licitações do Comperj, objeto do processo originário, com os indícios e provas da atuação do cartel colacionados nos autos, cujo conhecimento por parte deste Tribunal se deu somente após o compartilhamento das provas obtidas no âmbito da Operação Lava Jato.

277. Assim, com relação à licitação para as Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), vencida pelo consórcio formado pelas empresas Skanska, Promon e Engevix, no valor de R\$ 1.115.000.000,00, **restou comprovada a participação da empresa nos ilícitos, vez que o resultado da licitação, já havia sido acordado no âmbito do cartel.**

278. Todo esse encadeamento lógico foi assim delimitado pela instrução anterior (peça 66):

(...)

72. Observa-se que, em todas as rodadas de licitação (Bid e Rebid), somente consórcios formados exclusivamente por empresas do cartel apresentaram propostas de preços. Além disso, há de se ressaltar que, nas reuniões do “Clube” em que eram repartidas as obras entre as empreiteiras, já havia sido definido e documentado que o consórcio formado pelas empresas Skanska, Promon e Engevix seria o escolhido do cartel para vencer esse certame, que contou com o apoio dos referidos empregados da Petrobras (peças 8, p. 2, 3 e 13; 9, p. 48-50; 11, p. 8-12; e 12, p.5).

73. No Histórico de Conduta da Setal/Sog elaborado pelo Cade, são apresentadas anotações manuscritas feitas em reunião realizada com os participantes do cartel com indicação expressa dos ajustes anticompetitivos relacionados à licitação da UDAV, que ocorreria por meio dos seguintes consórcios: i) Mendes Junior e UTC, (ii) Queiroz Galvão e Galvão Engenharia, e (iii) Techint e Andrade Gutierrez, tendo sido definido que o consórcio Promon/Skanska/Engenix venceria e os demais apresentariam propostas de cobertura (peça 9, p. 48-51 e 61-62). Insta observar que o mesmo grupo de empresas que entraria nessa licitação, em consórcio, previamente definido nas reuniões do cartel, foi o que promoveu a proposta vencedora do certame.

74. Desta forma, o resultado desse certame foi concordante das provas obtidas nas investigações da Operação Lava Jato por meio de apreensões de documentos pela PF realizadas na sede da Engevix relacionados às licitações de obras do Comperj. Dentre os documentos apreendidos, constam planilhas com informações sobre a divisão da licitação das obras da UDAV entre as empresas cartelizadas (...)

279. Conclui-se que cartel detinha informações privilegiadas e pôde **alocar as licitações conforme interesse e capacidade técnica de cada empresa**, haja vista que seus objetivos eram, dentre outros, **obter fraudulentamente os contratos**, maximizar os lucros de cada empresa de forma que os valores contratados ficassem situados próximo ao limite superior máximo calculado pela Petrobras, evitando uma possível concorrência em desfavor da estatal. Para efetivar essa “alocação ótima” de empreendimentos considerava-se, dentre outros aspectos, as características inerentes a cada empresa cartelizada.

280. Além disso, em sentença condenatória proferida nos autos do Processo 5083351-89.2014.404.7000, o então juiz titular da 13ª Vara da Justiça Federal em Curitiba/PR julgou **comprovada a existência de um esquema criminoso envolvendo a empresa Engevix**, seus executivos e dirigentes da Petrobras, dentre outros. Consta da sentença a participação fraudulenta da referida **empresa especificamente quanto à licitação da UDAV do Comperj**, sagrando-se vencedora do certame **através de prévios ajustes de preferências realizados entre as empreiteiras** (Ação Penal 5083351-89.2014.4.04.7000/PR, peça 44, p. 53-56 e 64-66). Esse fato conclui que o referido certame foi objeto de ajuste prévio, o que coaduna com as evidências colacionadas aos autos.

281. Por todo exposto, os argumentos apresentados pela defesa não merecem prosperar.

III.2.4 - Da impossibilidade de imposição de sanções na hipótese de dúvida sobre o ato ilícito

282. Embasada nos depoimentos prestados pelos ex-dirigentes da Petrobras, no Parecer 299/2018/CONJUR-CGU/AGU e em algumas decisões proferidas no âmbito judicial (Ações Públicas em primeira e segunda instâncias), sustenta a defesa que há, minimamente, razoável dúvida sobre a prática de eventual ato ilícito pela Promon, de sorte que ela não poderia ser responsabilizada, sob pena de restar violado o princípio do *in dubio pro reo*.



283. Verifica-se que os documentos apontados pela defesa fins de sustentar sua argumentação já foram analisados, de modo que nesse momento apenas será apresentado um resumo daquelas conclusões, sem prejuízo de comentários adicionais pertinentes, frente ao aludido pela empresa defendente.

284. Desta feita, pelas análises procedidas, concluiu-se que os depoimentos dos ex-diretores da Petrobras **tendem** a afastar a Promon de **apenas** uma das condutas ilícitas praticadas pelo cartel, qual seja, o **pagamento de propina** diretamente àqueles, mas sob nenhum aspecto prejudica ou contradiz os demais elementos colacionados nos autos, nem mesmo lança qualquer dúvida sobre a responsabilização proposta.

285. Verificou-se ainda que o Parecer 299/2018/CONJUR-CGU/AGU proferido no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização-PAR, que concluiu pelo arquivamento do processo, **além de não vincular o TCU**, se embasou, em grande medida, **na premissa de que o pagamento de propina diretamente ou por algum preposto da Promon, seria fator determinante para responsabilização da empresa** o que, como visto, não é necessário à finalidade do presente processo, visto que os demais indícios e provas contra a empresa são suficientes e convergentes, no sentido da responsabilização proposta, em conformidade como os Acórdãos 333/2015-TCU-Plenário, 823/2019-TCU-Plenário e 1223/2015-TCU-Plenário.

286. Nesse mesmo enforque, as decisões judiciais colacionadas nos autos pela defendente **não foram aptas** a afastar as conclusões da Unidade Técnica e, em homenagem ao princípio da **independência das instâncias**, de forma alguma, aquelas decisões prejudicam ou inviabilizam a análise aqui empreendida.

287. Vale relembrar que Promon fora afastada do polo passivo das ações por insuficiência de elementos atinentes ao processo judicial, não sendo constatada a negativa de autoria ou inexistência dos fatos, circunstâncias estas que vinculariam esta Corte de Contas, conforme Acórdãos 6903/2018-TCU- Segunda Câmara e 344/2015-TCU-Plenário.

288. Assim, após minucioso escrutínio das extensas provas replicadas nestes autos, concluiu-se que estão presentes todos os elementos necessários à responsabilização da empresa, constatou-se que o cartel se reunia previamente e alocava as licitações entre as empresas cartelizadas de modo a compatibilizar seus escusos interesses.

289. Além disso, a Promon foi constantemente apontada como uma das empresas atuantes no grupo, tal como consignado em diversos documentos, conforme restou demonstrado.

290. Nesse sentido, entende-se que não restam dúvidas quanto à participação da Promon nos ilícitos perpetrados, conforme tentou demonstrar a defesa. As provas e indícios, somados às conhecidas circunstâncias, autorizam essa conclusão pela prática de fraude às licitações, de modo que não cabe aplicação, nesse caso, do princípio do *in dubio pro reo*, uma vez que não resta dúvida de sua participação nas fraudes cometidas às licitações do Comperj.

291. Outro ponto de extrema atenção e que afasta por completo quaisquer dúvidas quanto à participação da empresa nos ilícitos, é o fato de que os depoimentos dos colaboradores e as informações prestadas em sede de acordos de leniência são corroborados por diversas provas independentes.

292. É cediço que uma das premissas para celebração de Acordos de Leniência é a de que se obtenha informações **e documentos que comprovem o ilícito**, inteligência dada pelo art. 16, inciso II da Lei 12.846/2013, como se segue:

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

293. Além das provas apresentadas diretamente pelos colaboradores, sem as quais não haveria sequer a celebração de tais acordos, as informações constantes daqueles depoimentos e acordos são **comprovadas por provas independentes, obtidas diretamente pela Polícia Federal em regular processo investigativo, ou seja, provas não produzidas diretamente no âmbito dos acordos de colaboração e que, ainda assim, guardam estrita complementariedade**.

294. Essa relação de complementariedade fica evidente quando se analisa os documentos apreendidos na sede da empresa Engevix. À luz do princípio da razoabilidade, verifica-se que seria impossível aceitar outra interpretação que não a postulada pela Unidade Técnica, para, por exemplo, a planilha intitulada “Bingo Fluminense”, constante do Auto de Preensão da PF (peça 10, p. 2). Primeiro porque, como constatado, as informações lá constantes não se referem a um bingo ou evento semelhante. Segundo que fossem as informações públicas ou obtidas de forma lícita não haveria necessidade de dissimular um “bingo”.



295. Como confirmado pelas próprias empresas signatárias dos Acordos de Leniência, tais documentos materializavam o resultado das reuniões do cartel que, por óbvio, não poderiam ser levadas a registro, sendo, portanto, o “Bingo Fluminense”, no exemplo acima citado, um meio de dissimular o real conteúdo informacional constante daqueles documentos.

296. Além dessa confirmação por parte dos colaboradores, as informações constantes daqueles documentos guardam complementariedade com as demais provas já apresentadas e com os resultados observados nas licitações, conforme consignado na instrução anterior a título exemplificativo, replica-se aqui os seguintes trechos elucidativos (peça 66, p. 20-22):

(...)

71. O Contrato 0800.0056801.10.2, datado de 8/3/2010, foi firmado entre a Petrobras e a Consórcio Skanska-Promon-Engenvix após a realização da terceira rodada de apresentação de propostas comerciais em virtude da desclassificação dos licitantes decorrente de preços excessivos (peças 23 a 25), conforme sintetizado no quadro a seguir:

(...)

b) tabela denominada “Proposta de Fechamento do Bingo Fluminense”, datada 25/6/2009, em que há apontamento das siglas “SK/PRO/VX”, correspondentes ao consórcio formado pelas empresas Skanska, Promon e Engenvix, relacionadas às obras “UDA + UDV” (peça 8, p. 2); e

c) quadro intitulado “Reunião do Bingo”, datado de 14/8/2009, em que há apontamento das siglas “SK/PRO/VX”, correspondentes ao consórcio formado pelas empresas Skanska, Promon e Engenvix, em primeiro plano, relacionadas às obras “UDA/UDV”, bem como as siglas dos demais consórcios que apresentariam propostas de cobertura (peça 8, p. 3).

297. Desse modo, os argumentos aduzidos pela Defesa não merecem prosperar.

III.2.5 - Impossibilidade de imputação de penalidade pela mera condição de consorciada

298. Nesse tópico, em síntese, alude a defesa que uma vez que já demonstrada a ausência de ilícitos praticados diretamente pela Promon, também que não caberia sua responsabilização por fatos que tenham sido eventualmente praticados por outra pessoa jurídica com a qual tenha se consorciado, conforme Acórdão 1083/2019-TCU-Plenário.

299. Para reforçar tal argumento, relembra que esse foi o posicionamento esposado na decisão do Agravo de Instrumento 5046411-08.2016.4.04.0000, no qual o TRF4 reconheceu não ser possível imputar responsabilidade solidária à Promon por ato ímprobo, fundado na simples condição de consorciada (peça 78, p. 33-34), bem como no bojo da Ação Civil Pública 5011396-27.2016.4.04.7000 da 2ª Vara Federal de Curitiba e da decisão do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) 00190.004165/2015-55 (peça 78, p. 34-35).

300. De fato, o argumento aduzido pela defesa no sentido de que não cabe responsabilização apenas pela mera participação em consórcio com a empresa comprovadamente fraudadora é válido, conforme delimitado no Acórdão 1083/2019-TCU- Plenário, relatoria do ministro Benjamin Zymler, cujo enunciado de jurisprudência dispõe:

A condição de consorciada, por si só, não é apta a subsidiar a aplicação da sanção por fraude à licitação (art. 46 da Lei 8.443/1992), caso o ilícito tenha sido cometido por outra empresa integrante do consórcio, em decorrência do caráter personalíssimo da pena, segundo o qual nenhuma sanção passará da pessoa do condenado (art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal).

301. Conforme se verifica no voto apresentado pelo eminente relator, tal entendimento tem guarida em um cenário **onde não há provas suficientes** para se firmar o entendimento de que houve participação da empresa na fraude à licitação:

(...)

29. Compulsando o conjunto probatório trazido ao processo, entendo que ele não permite afirmar, acima de qualquer dúvida razoável, que houve participação da sociedade empresária [empresa] em suposta fraude à licitação das obras de terraplenagem, mediante a prática de pelo menos um dos atos indicados na oitiva: ajuste de preços, combinação de preços, quebra de sigilo das propostas, divisão de mercado, oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado, combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações e ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel.

30. Embora haja evidências nos autos de que a sociedade empresária [construtora] obteve informações privilegiadas de agentes públicos da Petrobras acerca do orçamento estimativo do certame e que estabeleceu



tratativas com dirigentes da companhia para aumentá-lo (item 25, letra c, supra), não há prova nos autos de que a sociedade empresária [empresa] tomou parte desse ajuste ou mesmo que teve ciência de sua ocorrência.

302. Contudo, esse **não** é o cenário fático delineado nos autos.

303. Destaca-se em primeiro lugar que, contrariamente ao que alega a Defesa, **resta comprovada a prática de ilícitos pela Promon** no âmbito das licitações em análise, conforme farto arcabouço probatório colacionado nestes auto e acostados como se segue: peças 7 e 8- Relatório de Auditoria, que apontou, dentre outros achados, o sobrepreço nas contratações; peça 10 - Auto de Apreensão da Polícia Federal na Sede da Engevix; peças 11 a 14 – Histórico de Conduta do Cade; peça 15- Relatório de apuração da Petrobras sobre licitações do Comperjt; peça 16 a 24 – depoimento e termos de colaboração; peças 37 a 42- proposição de ação por ato de improbidade administrativa; peças 46, 49, 52, 56, 58 e 60- sentenças condenatórias; peças 43, 45, 47, 48, 50, 51, 53, 55, 57, 59 e 61- Denúncias do MPF; peças 62 a 64- Nota Técnica n. 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE e Anexos.

304. Ademais, a Promon **não** foi chamada aos autos simplesmente por ter se consorciado com a empresa comprovadamente fraudadora, mas sim por ser partícipe de um grande esquema que praticou fraudes em licitações conduzidas pela Petrobras, sagrando-se vencedora inclusive em alguns certames eivados de concorrência.

305. Com efeito, conforme restou demonstrado pelas análises efetivadas, há elementos suficientes para se concluir pela participação da Promon no esquema de fraudes orquestrado pelo cartel. A imputação de responsabilidade proposta é embasada em **amplo conjunto probatório convergente no sentido do cometimento dos ilícitos**.

306. Dessa forma, não há que se aplicar o entendimento esposado no Acórdão do TCU supramencionado, pois a imputação de responsabilidade não se pauta **somente pela condição de consorciada**, como tentou demonstrar a defesa.

307. Não bastasse todos esses apontamentos, impende também destacar que a expertise técnica e a grande experiência em projetos industriais, bem como as demais características técnicas destacadas pela defesa ora em análise, levam ao lógico raciocínio de que a Promon era profunda conhecedora do mercado em que atuava.

308. Nesse sentido, por uma simples ordenação lógica desse raciocínio conclui-se que uma empresa **tão qualificada e competente conhecia muito bem as estimativas de custos dos projetos licitados pela Petrobras**, tanto que era uma empresa cadastrada na estatal e concorria nas licitações, seja ou não de forma consorciada com outra empresa, uma vez que fora convidada para todas as licitações objeto deste processo, dada pré-qualificação do cadastro de fornecedores da Petrobras, pré-qualificação essa que não a impunha condicionante de atuar em consórcio. Se assim o fosse, não teria sido convidada para os referidos certames.

309. Também é sabido que a fraude levada a cabo pelo cartel **visava**, dentre outros benefícios, auferir lucros muito superiores aos que seriam obtidos em **um mercado concorrencial**. Por certo também, resta patente que empresas do ramo conheciam os custos associados aos empreendimentos licitados pela Petrobras, **conhecimento necessário à atuação e capacitação para figurar no cadastro da estatal**.

310. Desta maneira, difícil aceitar o argumento de que a Promon, empresa com tamanha capacidade técnica e expertise em sua área de atuação, se consorciava com empresa reconhecidamente fraudadora, apenas por questões técnicas, **e que desconhecia as práticas delituosas, mesmo auferindo lucros muito superiores aos de mercado**, do qual teria enorme experiência.

311. Vale ainda destacar que não se trata de uma empresa nova no mercado, mais ainda, não se trata de uma associação para execução de tarefa ou projeto específico, o que poderia justificar o suposto desconhecimento dos meios escusos de pelos quais as licitações foram vencidas e dos valores globais licitados. Trata-se de grandes empreendimentos para os quais as empresas participantes do consórcio eram plenamente capacitadas junto a Petrobras.

312. Desta feita, os argumentos apresentados não merecem prosperar.

III.2.6 - Da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União à luz da jurisprudência do STF

313. Em síntese, a defesa alega prescrição da pretensão punitiva do TCU, fundamentando tal argumento em decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Mandado de Segurança n. 32.201/DF, que teria reconhecido ser de 5 (cinco) anos o prazo prescricional, o que teria superado o entendimento então vigente nesta Corte de Contas, consubstanciado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, Relatoria do Ministro Benjamin Zymler.



314. Reforça que decisão da Suprema Corte se funda na adequada compreensão de que a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei 9.873/1999, valendo-se para isso de trecho do Voto do Ministro Relator daquele processo.

315. Após discorrer sobre os motivos que supostamente fundamentariam a adoção do prazo prescricional de 5 anos, a defesa então apresenta alguns argumentos que propugnam pela fixação do marco inicial da contagem de prazo como sendo, em síntese, a data de celebração dos respectivos contratos.

316. Nessa linha, apresenta ainda uma tabela na qual consta, sob esse prisma, os marcos iniciais e finais da contagem do prazo prescricional para as fraudes ocorridas nas licitações do Comperj: UDAV estaria prescrito em 8/3/2015; UHCC prescrito em 8/3/2015; UCR em 1º/4/2015 e; UHDT teria prescrito em 10/9/2015 (peça 78, p. 40-41).

317. Observa-se que os argumentos da defesa, no que toca à prescrição quinquenal, assentam-se em interpretação evocada a partir do julgamento de um **caso concreto do STF**, qual seja, o Mandado de Segurança 32.201/DF.

318. Todavia, no âmbito desta Corte de Contas, vige, após a prolação do Acórdão 1.441/2016 TCU Plenário (Ministro Relator, Benjamin Zymler), o entendimento de que o prazo prescricional da pretensão punitiva do TCU **segue o prazo geral de prescrição, indicado no art. 205 do Código Civil, ou seja, prazo decenal.**

319. Cabe registrar que o paradigmático Acórdão retro solucionou incidente de uniformização de jurisprudência suscitado em sede de recurso de reconsideração, haja vista a importância do tema e a notória divergência jurisprudencial, prevalente até aquele momento, fatos estes consignados inclusive nos Votos Revisores apresentados.

320. Vale dizer, aquele julgamento foi precedido por amplo e irrestrito debate, considerando-se diversos aspectos formais e materiais, em consonância com os mandamentos constitucionais, de modo que não assiste razão à defendente no sentido de afastar tal entendimento com base em julgamento de um caso concreto no âmbito do STF.

321. Nesse sentido, excerto do Voto expresso pelo Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues por ocasião da prolação do referido Acórdão 1.441/2016 TCU Plenário, nos autos do processo TC 030.926/2015 7, que tratou de buscar resolver incidente de uniformização de jurisprudência sobre o assunto em questão que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno do TCU, assevera:

(...)

Essa, aliás, a dicção do art. 4º da Lei de introdução às normas do direito brasileiro, que transcrevo, in verbis: “Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

No caso em exame, não há lacuna a ser preenchida por analogia com o direito público ou civil, mas regra de incidência direta, assentada no art. 205 do Código Civil.

Por essas razões, afasto-me das conclusões trazidas pelo Relator, no sentido de que o Tribunal haveria de subordinar seu poder-dever de impor sanções à prescrição quinquenal, por ser esse o prazo preponderante “no microsistema do Direito Público”.

Manifesto-me, pois, pela incidência da regra geral de prescrição assentada no Código Civil, aplicável a todos os casos em que a lei sobre ela não dispuser explicitamente.

(...)

Ainda que se pretendesse afastar da regra geral de prescrição, consagrada na legislação civil codificada, para buscar guarida na analogia, não se poderia adotar como premissa a existência de prazo geral de prescrição, a regular todas as matérias de direito público, porque tal entender não se mostra compatível com a necessária ampliação dos prazos prescricionais para infrações potencialmente mais graves. Essa a regra fundamental a permear o ordenamento jurídico pátrio.

O Código Penal estabelece prazos prescricionais maiores para crimes com penas privativas de liberdade mais longas, e menores, para ilícitos mais singelos. De igual sorte, a legislação civil codificada assenta a ocorrência de prazos prescricionais mais dilatados nos casos em que a pretensão do autor visa a proteger bem jurídico mais caro à sociedade.

Também na seara do direito administrativo, observa-se tal solução. A Lei 8.112/1990 fixa diferentes prazos prescricionais para ações disciplinares, consignando prazo de prescrição maior para as infrações mais graves, puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão, e menor para as infrações que suscitem apenas advertência.

Por essa razão, não é adequado padronizar o prazo prescricional de cinco anos na seara do direito administrativo. É certo que a infração que desperta o poder-dever de sanção do Tribunal, consagrado nos artigos 57 e 58 da Lei 8.443/1992 é muito mais grave que singela infração de trânsito, por exemplo.

Aliás, a própria fixação administrativa pelo TCU de prazo prescricional por demais exíguo conteria, até mesmo, negar vigência a previsão constitucional do art. 71, inciso VIII, segundo a qual incumbe ao TCU “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”.

Necessário, portanto, que o interesse do Estado em reprimir as condutas lesivas ao Erário ou contrárias ao interesse público encontre abrigo em prazo prescricional mais amplo que o assentado em normas destinadas a sancionar os autores de infrações administrativas menos graves aos olhos da sociedade.

322. Com efeito, assim é firmada a posição desta Corte de Contas no que concerne ao prazo prescricional, conforme Acórdão 1.441/2016 TCU Plenário, relatoria do Ministro Benjamin Zymler que assevera:

(...)

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.

323. Portanto, não se pode acolher as alegações da Defendente, contrárias ao prazo prescricional estabelecido nos itens 9.1.1 a 9.1.4 do Acórdão 1.441/2016 TCU Plenário que prevê prazo **decenal**.

324. Neste sentido, os prazos para a prescrição da pretensão punitiva no TCU, nos termos do Acórdão 1.441/2016-Plenário, começam a contar a partir da data de celebração dos contratos da seguinte forma:

Quadro 1 – Data da celebração dos contratos do Comperj

Contrato	Objeto	Data da Celebração	Peça
0800.0056801.10.2	UDAV	8/3/2010	Peça 25
0858.0056936.10.2	UHCC	8/3/2010	Peça 28
0800.057282.10.2	UCR	1/4/2010	Peça 31
0800.0060702.10.2	UHDT	10/9/2010	Peça 34

325. Portanto, não serão acolhidas as alegações da defesa contrárias ao prazo prescricional estabelecido nos itens 9.1.1 a 9.1.4 do Acórdão 1.441/2016 TCU Plenário que prevê prazo decenal, que para o caso em questão começou a contar na data das assinaturas dos contratos acima detalhadas, sendo interrompido em 5/4/2017, data que foi ordenada a oitiva das empresas, nos termos do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, subitem 9.2.11, exarado nos autos do TC 009.834/2010-9 (peça 3).

III.2.7 - Do desmembramento do processo para análise da manifestação da Promon

326. Acerca do pedido para desmembramento, verifica-se que esta sistemática já é a adotada.

327. Do processo original que resultou no chamamento da empresa, qual seja, o TC 010.816/2017-8, constituiu-se o apartado TC 006.778/2020-8, processo específico para análise dos elementos ora apresentados pela Promon.

III.2.8 - Conclusão

328. Nessa parte final, conforme acostado à peça 78, há diversas solicitações formuladas com base nos argumentos apresentados ao longo de suas razões de justificativa. Todos esses pontos foram devidamente analisados, exceto um, que versa sobre a requisição de produção de prova pericial, como se segue, *in verbis* (peça 78, p. 43):

(...)

151. Por derradeiro, no caso de não serem acolhidos os argumentos ora apresentados quanto à ausência de comprovação da autenticidade do conteúdo e das datas de preenchimento dos documentos relacionados à Instrução, incluindo de sua cadeia de custódia, requer-se desde já a produção de prova pericial sobre esses documentos, o que se faz em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV, da CR/88, do art. 2º da Lei n. 9.784/1999 e da Súmula Vinculante n. 3, do Supremo Tribunal Federal.



329. Verifica-se, com base na jurisprudência desta Corte de Contas que o pedido formulado pela defesa não se coaduna com entendimento atual.

330. Nesse sentido o Acórdão 130/2008-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Aroldo Cedraz que dispõe:

A produção de provas nos autos de controle externo é feita sob a forma escrita, sem a necessidade de convocação de testemunhas ou peritos, para conferir ao processo a necessária agilidade. A produção de provas periciais e testemunhais decorre do Código de Processo Civil (CPC), cuja aplicabilidade, aos processos do TCU é apenas subsidiária.

331. Ainda nesse sentido, o Acórdão 2491/2016-TCU-Primeira Câmara, relatoria do Ministro Walton de Alencar Rodrigues que assevera:

O processo de controle externo não admite a produção de prova pericial, não cabendo aplicação analógica das disposições referentes à prova do processo civil, pois a Lei 8.443/1992 e o Regimento Interno do TCU dispõem, exaustivamente, acerca dos meios de prova disponíveis aos responsáveis.

332. As provas produzidas perante o Tribunal de Contas da União, inclusive as declarações, devem ser sempre apresentadas na forma documental.

333. Com efeito, as normas contidas tanto na Lei 8.443/1992 quanto no Regimento Interno do TCU disciplinam e operacionalizam a aplicação dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa nos processos desenvolvidos nesta Corte de Contas, de forma a preservar a viabilidade do controle externo das despesas públicas, que também tem sede constitucional.

334. Não se harmonizam com esse controle, cujo caráter é eminentemente administrativo, as formalidades do processo judicial, o que poderia gerar atrasos que privariam sua atuação de qualquer eficácia. Por isso, a legislação preferiu, legitimamente, a aceitação somente de provas sob a forma escrita, dispensando a convocação de testemunhas ou peritos, o que confere ao processo a necessária agilidade. Destaque-se ainda que a produção de provas periciais e testemunhais não advém da Constituição, mas decorre do Código de Processo Civil, cuja aplicabilidade nos processos deste Tribunal é subsidiária.

335. Dessa forma, a jurisprudência desta Corte informa que a exigência contida no art. 162 do Regimento Interno do TCU, o qual determina que as provas produzidas perante o TCU devam sempre ser apresentadas de forma documental, o que exclui a produção de prova testemunhal e pericial, é absolutamente constitucional e legal, encontrando-se preservados todos os princípios emanados da Constituição que lhe digam respeito, dentre os quais a ampla defesa e o contraditório. Nesse sentido são os Acórdãos 352/2017-TCU-1ª Câmara, rel. BENJAMIN ZYMLER; 1623/2017-TCU-2ª Câmara, rel. AUGUSTO NARDES; 1481/2016-TCU-Plenário, rel. ANA ARRAES; 3535/2015-TCU-2ª Câmara, rel. AUGUSTO NARDES; 1.292/2018-TCU-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS; 1.856/2019-TCU-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS, entre outros.

336. Assim, as alegações da defesa não devem ser acatadas.

III.3 - Da dosimetria da sanção de declaração de inidoneidade

337. O exame técnico acima demonstrou que a empresa Promon Engenharia participou ativamente de fraudes em licitações do Comperj, objeto deste processo (UDAV, UHCC, UCR e UHDT), mediante as seguintes condutas: conluio, combinação de preços; quebra de sigilo das propostas; divisão de mercado; oferta de propostas cobertura; combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações; para beneficiar a si e as demais empresas participantes do cartel.

338. Tais atos ilícitos afrontaram de forma grave e continuada os princípios constitucionais insculpidos no art. 37, caput e inciso XXI, no art. 173, §1º, inciso III, ambos da Constituição Federal (CF/1988), precipuamente os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade de condições aos concorrentes em processo licitatório. Ademais, infringiram o item 1.2 do Decreto 2.745/1998.

339. Assim, por sua gravidade, a fraude à licitação enseja aplicação de sanção proporcional, de forma a punir o infrator e repelir intenções futuras de prática de tal ato faltoso. Nesse sentido é a Declaração de Voto do Min. Relator Vital do Rêgo, que acompanha o Acórdão 348/2016-TCU-Plenário:

5. Aqueles que fraudam certames licitatórios com o objetivo de obter vantagens para si ou para terceiros, atitude que não se coaduna com os valores da nossa sociedade, comportamento que não se harmoniza com os princípios consagrados no nosso ordenamento jurídico, **devem ter reprimenda proporcional à gravidade de todas as irregularidades que vierem a ser por eles perpetradas em desfavor da regra constitucional da licitação.** (Grifos acrescidos)

340. Acerca da dosimetria da sanção, ganha corpo neste Tribunal a tese que versa pela gradação proporcional à conduta. No Acórdão 414/2018-Plenário, o Exmo. Ministro-Relator Benjamin Zymler acolheu



proposta formulada pelo MPTCU, que contempla uma gradação da sanção a ser aplicada, considerando a gravidade da conduta das empresas, nos seguintes termos, constantes do seu Voto:

91. Sob essa premissa, acolho a argumentação do Ministério Público junto ao TCU no sentido de que a pena máxima deve ser reservada àqueles que praticaram conduta de maior gravidade em cada fraude. Nesse sentido, transcrevo as seguintes ponderações do **Parquet**:

“Contudo, a pena máxima não deve recair igualmente sobre todas as empreiteiras, mas somente sobre as que praticaram as condutas mais graves em cada fraude.

Proponho, então, os critérios seguintes para que se possa sopesar o grau de culpabilidade em função das condutas empregadas.

A conduta mais gravosa corresponde à apresentação de proposta próxima ao limite admitido pela Petrobras, a fim de vencer o certame e celebrar contrato com preços excessivos. Às empresas que praticaram essa conduta, ou seja, às vencedoras dos certames...

Às licitantes que apresentaram proposta de cobertura para conferir uma aparência de regularidade ao certame seria imputado prazo menor ... Sanção menor ainda seria imposta às empresas que adotaram conduta omissiva dolosa, que foram convidadas para o certame, mas se abstiveram de oferecer proposta...” (Grifos acrescidos).

341. Nesse sentido, tendo em vista que na licitação para execução das obras da **UDAV**, a Promon sagrou-se **vencedora** em consórcio com as empresas Engevix e Skanska e que nas demais licitações objeto deste processo, quais sejam, **UHCC, UCR e UHDT**, **absteve-se** de apresentar propostas, conforme apurado, propõe-se que lhe seja aplicada a sanção inidoneidade para participar de licitações com a Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, em sintonia com o Acórdão acima citado.

IV- CONCLUSÃO

342. Cuidam os autos de processo apartado para verificar a ocorrência de fraudes em licitações conduzidas pela Petrobras relacionadas às obras de construção e montagem das UDAV, UHCC, UCR e UHDT, todas do Comperj, tendo como responsável a empresa Promon Engenharia Ltda., em atendimento ao subitem 9.2.11 do Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

343. Em conformidade com o Acórdão supra mencionado, a instrução anterior (peça 66) destinou-se a: (a) ouvir as empresas e os funcionários da Petrobras envolvidos nos atos que culminaram com as fraudes e restrições à competitividade e (b) na hipótese de confirmação das irregularidades e do estabelecimento dos respectivos nexos de causalidade, as empresas sejam declaradas inidôneas para licitar com a Administração Pública Federal e os funcionários da Petrobras sejam inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

344. Conforme matriz de responsabilização constante da peça 66, a Promon Engenharia Ltda., empresa que figura como uma das participantes do cartel, foi instada a se manifestar mediante Ofício 0985/2019-TCU/SeinfraOperações, de 2/9/2019 (peça 69). Com efeito, nesta instrução analisou-se as razões de justificativa (peça 78) e documentos complementares (peças 79 a 86) apresentados pela responsável.

345. Na seção “Histórico” desta instrução descreve-se o empreendimento e o *modus operandi* das fraudes às licitações nas obras do Comperj, as quais ocorriam por meio de: (i) combinação prévia das vencedoras dos certames, viabilizado por meio da supressão de propostas, ou pelo oferecimento de propostas fictícias ou de cobertura; e (ii) pagamento de propinas a agentes públicos para obtenção de favorecimentos nas licitações.

346. O robusto conjunto probatório acostado aos autos permitiu concluir que a empresa Promon:

- a) participou do conluio entre as empresas para fraudar as licitações da Petrobras; e
- b) participou das fraudes às licitações do Comperj ora em análise.

347. Acrescente-se que a Promon não logrou êxito em afastar sua responsabilidade no ilícito ora tratado pelos motivos sintetizados a seguir, limitando-se, em sua manifestação, à tentativa de descaracterizar as provas legalmente obtidas, não buscando demonstrar eventual inexistência da fraude, tampouco provar que não teria participado da fraude inquinada, conforme exame técnico.

348. A presente Representação se baseou em robusto conjunto probatório que demonstra de forma incontestada a ocorrência das fraudes. Dentre outros, as seguintes evidências e documentos probatórios: peças 7 e 8- Relatório de Auditoria, que apontou, dentre outros achados, o sobrepreço nas contratações; peça 10 - Auto de Apreensão da Polícia Federal na Sede da Engevix; peças 11 a 14 – Histórico de Conduta do Cade; peça 15- Relatório de apuração da Petrobras sobre licitações do Comperj; peça 16 a 24 – depoimento e termos de colaboração; peças 37 a 42- proposição de ação por ato de improbidade administrativa; peças 46, 49, 52, 56, 58 e



60- sentenças condenatórias; peças 43, 45, 47, 48, 50, 51, 53, 55, 57, 59 e 61- Denúncias do MPF; peças 62 a 64- Nota Técnica n. 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE e Anexos.

349. Os elementos probatórios carreados formam prova indiciária, com vários indícios fortes e convergentes, suficientes para comprovar a ocorrência da fraude à licitação, em consonância com o entendimento constante dos Acórdãos 1.223/2015-TCU-Plenário (Min. Rel. Ana Arraes), 333/2015-TCU-Plenário (Min. Rel. Bruno Dantas) e 823/2019-TCU-Plenário (Min. Rel. Bruno Dantas) e, considerando a independência das instâncias, as decisões proferidas no âmbito cível e criminal não vinculam a decisão do TCU, exceto quando a decisão proferida na instância penal taxativamente declare a inexistência do fato ou a negativa da autoria, o que não é o caso.

350. Foi respeitado o princípio da presunção de inocência, pois foi facultado à Promon o contraditório e a ampla defesa. Além disso, cabe à empresa demonstrar, através de contraprovas, que não participou do esquema delituoso, pois a presente representação se baseou em vários indícios, fortes e convergentes, suficientes para comprovar a ocorrência da fraude à licitação, cuja conduta e clareza quanto ao tipo sancionatório foi devidamente demonstrada, bem como sua participação nas fraudes ocorridas.

351. A declaração de inidoneidade imposta pelo TCU abrange toda a Administração Pública Federal, sendo a atuação da Administração de forma direta, indireta ou por meio de transferências voluntárias (item 9.2.1 do Acórdão 348/2016-TCU-Plenário, Min. Relator Walton Alencar Rodrigues).

352. Portanto, conforme delineado na presente Instrução, **resta comprovada a ocorrência de fraudes nas licitações conduzidas pela Petrobras**, relacionadas a certames para obras de construção e montagem das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), Hidrocraqueamento Catalítico (UHCC), Unidade de Coqueamento Retardado (UCR) e Unidade de Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT), todas do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), mediante conluio entre as empresas para a prática das seguintes condutas, conforme matriz de responsabilização em anexo: combinação de preços, quebra de sigilo das propostas, divisão de mercado, combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações, e ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel.

353. Nesse sentido, propõe-se que lhe seja aplicada a sanção inidoneidade para participar de licitações com a Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, em sintonia com o Acórdão acima citado.

V - PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

354. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) **rejeitar** as razões de justificativa da empresa Promon Engenharia Ltda. (CNPJ 61.095.923/0001-69), para, no mérito, declarar a sua inidoneidade, assim como a das pessoas jurídicas (controladas, subsidiárias, etc.) cujos estatutos ou contratos sociais forem objeto de alteração para absorver as atividades da empresa penalizada ou de outras sociedades empresariais que vierem a ser criadas para contornar a presente sanção, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, para participar, **por 5 (cinco) anos**, de licitações na Administração Pública Federal, bem como em certames promovidos na esfera estadual, distrital e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres;

b) **comunicar** à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a declaração de inidoneidade do item “a”, atentando para que atenda às **recomendações exaradas no item 9.6 do Acórdão 1.986/2013-TCU-Plenário**;

c) **encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à empresa responsável, para ciência;

d) **encaminhar** cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam à Força-Tarefa do Ministério Público Federal no Paraná, à 13ª Vara Federal de Curitiba, à Força-Tarefa da Advocacia-Geral da União no Paraná, ao Ministério da Controladoria-Geral da União (CGU), ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e à Diretoria de Governança, Risco e Conformidade da Petrobras (GRC), para as medidas consideradas cabíveis.

e) **determinar** o apensamento, quando do encerramento do presente processo, ao processo da Representação originário (**TC 010.816/2017-8**), com vista à consolidação das decisões proferidas em razão dessa Representação decorrente às fraudes às licitações nas obras especificadas do Comperj.

2. O diretor da Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura, em concordância com as propostas alvitadas pelo auditor, assim se manifestou (peça 90):

1. Inicialmente, cabe mencionar a minha anuência com as análises empreendidas, com a excelência que o caso exigia, pelo auditor que subscreve a instrução de mérito desta Representação, acerca das fraudes cometidas pela empresa Promon Engenharia Ltda. nas licitações das unidades UDAV, UHDT, UCR e UHCC do

Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj, formulada pela SeinfraOperações, com fundamento nos arts. 46 e 60 da Lei 8.443/1992, c/c art. 237, inciso VI, do RITCU.

2. Reforço, apenas, alguns pontos, tratados de maneira contundente na instrução, mas que merecem algumas considerações adicionais, a fim de que eventuais lacunas porventura existentes possam ser devidamente esclarecidas.

I. Conjunto probatório – elementos oriundos da Operação Lava Jato - OLJ

3. Não é demais trazer, novamente, o conjunto probatório de elementos e evidências devidamente oferecidos ao contraditório e à ampla defesa da empresa (lista não exaustiva), e que firmam o entendimento de que a Promon Engenharia Ltda. agiu ativamente nas fraudes cometidas nas licitações das obras do Comperj, por meio de sua atuação junto ao cartel das empreiteiras revelado pela Operação Lava Jato.

4. A tabela a seguir, extraída da instrução efetuada pelo auditor, traz, em síntese, os elementos que evidenciam, de maneira contextualizada, a participação da responsável na divisão de mercado efetuada pelo cartel das empreiteiras nas obras da Petrobras, em especial, no presente caso, nas obras das unidades UDAV, UHDT, UCR e UHCC do Comperj.

Tabela 1 – Provas e indícios colacionados nos autos.

Peça	Objeto	Descrição
8, p. 10-23	Relatório de Fiscalização n. 387/2015	Sobrepçoço em virtude de preços superiores aos de mercado
10, p. 2-26	Auto de Apreensão da Polícia Federal na Sede da Engevix	Inúmeras evidências da atuação do cartel, incluindo a Promon
11 a 14	Histórico de Conduta do Cade	Confirmação da existência de cartel nas licitações das obras da Petrobras e detalhamento do <i>modus operandi</i> do cartel
15, p.4-7	Relatório de apuração da Petrobras sobre licitações do Comperj	Diversas fragilidades e inconsistências tanto na concepção dos empreendimentos, quanto na condução dos processos licitatórios
16, p. 1-5	Termo de Colaboração 1, Paulo Roberto Costa	Confirmação da existência de cartel nas licitações das obras da Petrobras e pagamento de propinas
17, p. 1-5	Termo de Colaboração 1, Paulo Roberto Costa	Confirmação da atuação do cartel nas licitações das obras da Petrobras
18, p. 2	Termo de Colaboração 5, Pedro Barusco	Identificação das empresas participantes do Cartel e atuação no Comperj, incluso Promon
19, p. 2	Termo de Colaboração 2, Pedro Barusco	Identificação das empresas participantes do “núcleo duro” e <i>modus operandi</i> do Cartel, incluindo Promon
20, 1-5	Termo de Colaboração 2, Dalton dos Santos Avancini	Detalhamento da atuação do cartel, incluindo obras do Comperj
24, p. 5-11	Termo de Colaboração 1 Augusto Ribeiro de Mendonça Neto	Reconhecimento da atuação do cartel em licitação de obra do Comperj, incluso Promon
62 a 64	Nota Técnica n. 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE e Anexos	Detalhamento das principais licitações fraudadas da Petrobras, incluindo as do Comperj, apresentando as evidências consistentes

Fonte: instrução elaborada pelo auditor, com base nos documentos acostados aos autos.

5. Friso que todos esses elementos já foram fornecidos ao contraditório da responsável. E mesmo diante disso, continuam aptos a corroborar a atuação da Promon no cartel e nas fraudes cometidas às licitações em comento. Em síntese, firmam a conclusão da existência do cartel, de sua atuação nas obras do Comperj e da participação da Promon Engenharia Ltda. nessas irregularidades.

6. Ressalto que a instrução trouxe, de maneira pormenorizada, o conteúdo destas evidências que firmam o entendimento de que a responsável atuou de forma dolosa nas fraudes cometidas nas licitações das obras do



Comperj, e que essa atuação trouxe prejuízo bilionário à estatal brasileira de petróleo, cujos resultados parciais das análises destas contratações estão sintetizados na tabela a seguir.

7. Esses prejuízos foram decorrentes, em sua essência, da ausência de competitividade provocada pelo Cartel nessas obras, cujas análises, em sede preliminar, foram efetuadas no âmbito de fiscalização promovida por este Tribunal no âmbito do TC 009.834/2010-9.

Tabela 2 – Síntese dos superfaturamentos apurados nos contratos fraudados do Comperj, em análise no TCU.

Contrato	Valor Inicial (R\$)	Aditivos (R\$)	Sobrepçoço (R\$)
0800.0056801.10.2 – UDAV	1.115.000.000,00	365.239.712,74	79.769.676,96
0800.0057282.10.2 – UCR	1.938.191.350,00	688.054.188,89	260.536.618,39
0800.0060702.10.2 – UHDT	977.814.500,00	448.399.827,34	99.311.296,73
0858.0056936.10.2 – UHCC	1.460.859.527,26.	769.303.055,88	104.388.883,35

Fonte: Relatório de Auditoria – peça 112 do TC 009.834/2010-9.

8. Não obstante, em processo específico (TC 005.081/2015-7), por meio do Acórdão 3089/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, o TCU identificou um prejuízo decorrente da atuação do Cartel em obras da Diretoria de Abastecimento da Petrobras de pelo menos 17% em relação ao valor base estimado pela Petrobras para contratos fraudados, ou 14,5% em relação aos valores contratados, cuja atuação do cartel ensejou a divisão do mercado.

9. Ao se aplicar esse percentual aos valores orçados para os contratos das unidades supracitadas, chega-se a um montante de sobrepreço de aproximadamente R\$ 800 milhões (valores históricos), nas quatro contratações, somente em termos de valores inicialmente contratados. Isso demonstra o quão danoso foi a atuação do cartel nas obras da Petrobras.

10. Dessa forma, a convergência de diversas fontes de evidências (termos de colaboração, acordos de leniência de empresas junto ao MPF e ao CADE, elementos de busca e apreensão na sede de algumas empresas integrantes do cartel, e os resultados efetivos dessas licitações) demonstram, de maneira inequívoca, a divisão de obras entre os integrantes do cartel, maximizando seus lucros.

II. Estratégia da defesa nas razões de justificativa apresentadas

11. A defesa da empresa Promon Engenharia Ltda. buscou, por meio de suas razões de justificativa, atuar na tentativa de descontextualização das provas utilizadas, tratando de forma isolada algumas evidências colacionadas aos autos.

12. Como bem analisado pelo auditor em sua instrução, demonstrou-se que a referida empresa não logrou êxito em afastar sua responsabilidade nas irregularidades ora tratadas. Em verdade, a empresa, no mérito, se limitou, à tentativa de negar as diversas provas existentes e a se colocar como vítima das demais empresas consorciadas, sem conseguir provar que não teria participado do seu cometimento.

13. Porém, pelo observado nas licitações envolvendo os quatro certames, a Promon, inscrita no Cadastro de Fornecedores da Petrobras, foi convidada para todos os certames, o que, no entender da Estatal naquela ocasião, conferia à Promon a Aptidão para executar as obras. A associação à uma ou outra empresa visando oferecer preços predis põe da vontade de vencer um certame, e a apresentação da proposta de preços prescinde de competitividade para lograr êxito.

14. Assim, a Promon, juntamente com as empresas que ela se consorciou, tinha influência ou o total conhecimento dos preços a serem oferecidos, visando lograr êxito no consórcio para a qual escolheu se juntar.

15. Conforme disposto no art. 46 da Lei 8.443/1992, não se condiciona a declaração de inidoneidade a nenhuma outra apuração, senão à ocorrência de fraude comprovada à licitação. E, ao se constatar a fraude à licitação, por decorrência lógica, opera-se também a anulação do contrato decorrente.

16. Nesse contexto, caberia à Administração, no caso a Petrobras (Administração Indireta), no uso da autotutela administrativa, adotar providências nesse sentido.

17. Cabe ressaltar que a declaração de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, decorrente da atuação constitucional de controle externo do TCU, é de natureza distinta da pretensão punitiva constante do Decreto 2.745/1998, que se refere a sanções referentes a infrações e descumprimentos na execução contratual. A declaração de inidoneidade imposta pelo TCU abrange toda a Administração Pública Federal, independente de administração direta ou indireta.

18. Outro ponto bem debatido foi a questão alegada na defesa referente à prescrição. Conforme bem observado pelo auditor em sua instrução, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva por não cabimento da

aplicação do prazo quinquenal, haja vista que o subitem 9.1.1 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (Min. Relator Walton Alencar Rodrigues) assenta que “a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil”.

19. O art. 205 do Código Civil (Lei 10.406/2002) estabelece o prazo de dez anos para a prescrição, nos seguintes termos: “Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”.

20. Da mesma forma, o Acórdão 679/2020-TCU-Plenário (Min. Relator Vital do Rêgo) ratifica que “A prescrição da pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição disposto na Lei 10.406/2002 (Código Civil), dez anos, contados a partir da data da ocorrência da irregularidade e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte”.

III. Do arquivamento do PAR na CGU e da absolvição da Promon em processos judiciais

21. Chama atenção aos argumentos adotados na defesa da Promon acerca do arquivamento do PAR na CGU e sua absolvição em processos judiciais, valendo-se destas decisões para tentar afastar sua participação nas fraudes cometidas nas licitações de obras do Comperj.

22. Com relação às ações públicas em processos judiciais, conforme bem analisou o auditor, trataram de apuração de crimes, como lavagem de dinheiro e pagamento de propinas, fatos esses não comprovados com relação à Promon, mas que não desconfiguram a sua atuação mediante formação de cartel e conluio entre os licitantes e agentes da Petrobras. Afirmando isso, porque o não pagamento de propina por parte da Promon não altera ou elide os ilícitos de combinação de preços e divisão de mercado previamente às licitações da Petrobras.

23. Nas licitações para as quais a Promon foi chamada em oitiva decorrente das fraudes (UDAV, UHCC, UCR e UHDT), embora tenha sido convidada para todos os certames, participou ativamente (com proposta vencedora) em consórcio, conforme tabela a seguir.

Tabela 3: Licitações do Comperj com a participação da Promon.

Licitação	Proposta		
	Vencedora	Cobertura	Omissão
UDAV	SIM Consórcio Engevix/Skanska/Promon	-	-
UCR	-	-	SIM
UHCC	-	-	SIM
UHDT	-	-	SIM

Fonte: Relatórios da Comissão de Licitação – peças 24, 25, 27, 28, 30, 31, 33 e 34 do TC 010.816/2017-8.

24. Assim sendo, conforme documentos juntados aos autos, e que comprovam a divisão das obras das unidades UDAV, UCR, UHCC e UHDT entre os integrantes do Cartel, a Promon sagraria vencedora, **em consórcio**, com as empresas Engevix e Skanska, para a unidade UDAV; em contrapartida, não seria competitiva nos demais certames supramencionados, optando por não apresentar proposta nenhuma.

25. O pagamento de propina a agente público da Petrobras, consequentemente, partiria do consórcio, por uma ou mais empresa integrante do mesmo, e se daria com a finalidade da continuação da facilidade de atuação do Cartel nas obras da Petrobras, e obtenção facilitada de aditivos contratuais, conforme já amplamente relatado nos autos da representação que originou o presente processo (TC 010.816/2017-8).

26. Apesar desse rol de evidências, chama atenção a decisão adotada pelo Ministro de Estado da CGU no Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) n. 00190.004165/2015-55, que decidiu pelo arquivamento das apurações em relação à Promon, em razão da dúvida em relação à Promon por não constar provas inequívocas do pagamento de propinas.

27. Baseando-se no Parecer 00299/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o Ministro de Estado acabou desconsiderando a manifestação conclusiva apresentada pela Comissão do PAR de aplicar à Promon a sanção de suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração Pública pelo prazo de dois anos, pela constatação da prática reiterada de atos lesivos, visando frustrar licitações da Petrobras.

28. A Comissão do PAR (CPAR), assim teria se manifestado conclusivamente na análise e condução do referido processo PAR 00190.004165/2015-55 (peça 79, p. 6):

(...)

Todos os argumentos foram devidamente avaliados pela CPAR no seu relatório final (fls. 181-243), que **concluiu pela responsabilização da empresa PROMON em razão de tipificações distintas: i) a prática de**

atos lesivos visando frustrar os objetivos da licitação (art. 88, inciso II, Lei 8.666/93) e ii) a demonstração de não possuir idoneidade para contratar com a Administração Pública em virtude de atos ilícitos praticados (art. 88, inciso III, Lei 8.666/93). Desse modo sugeriu, a aplicação da penalidade de **SUSPENSÃO** do direito de licitar e contratar com a Administração Pública, pelo prazo de **02 (dois) anos**, com fulcro no disposto no artigo 87, III, da Lei 8.666/93. (grifos acrescidos).

29. Por sua vez, o Parecer Conjunto 00299/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU (peça 79) discordou da posição da Comissão Processante, embasando-se, em grande medida, no fato de não haver, até aquele momento, prova inequívoca do pagamento de propina por parte da Promon, *in verbis*:

(...)

108. Com as provas constantes dos autos - **fruto de delações premiadas e de documentos entregues por delatores sem provas autônomas que os corroborem** - não nos parece que há certeza acerca da culpa dos presentantes/representantes/prepostos na espécie. A Administração não conseguiu provar, **além da dúvida razoável**, o envolvimento da PROMON nos ilícitos praticados pelas empresas líderes dos consórcios. Não há elementos seguros que indiquem que além de um nexo de causalidade havia reprovabilidade na atuação da PROMON ao participar dos consórcios sob análise neste processo. A análise do mérito da conduta aqui não dá a certeza de que a PROMON agia para fraudar licitações. **Temos certeza que algumas empresas dos consórcios agiam, mas não dá para afirmar que a PROMON agia em conluio com elas.** Aqui temos que aplicar o *in dubio pro reo*. Ademais, **o fato de nunca ter se provado qualquer pagamento de propina por parte da PROMON depõe a favor da tese de que a empresa não teria envolvimento com ilícitos praticados pelas empresas líderes** (ou no mínimo, dificulta defender que há provas de que ela soubesse dos ilícitos). (grifos acrescidos).

30. Chama a atenção as justificativas utilizadas no Parecer para inocentar a Promon: (i) ausência de provas autônomas que corroborem as delações premiadas e documentos entregues pelos delatores; e (ii) ausência de provas de pagamento de propina por parte da Promon.

31. Para o primeiro ponto, ao que parece, pois ainda não tivemos acesso aos documentos constantes do PAR, o(s) parecerista(s) não levaram em conta todo o contexto de provas existentes e, também, a convergência das provas indiciárias. Normalmente, essa prova inequívoca, ainda mais nesses crimes, é muito difícil de se obter, para não falar impossível.

32. Para resolver tal impasse, a doutrina e a jurisprudência, independente da seara, convencionaram a possibilidade do julgador se utilizar de um conjunto de provas que demonstrem a prática do ilícito e a sua responsabilidade. Esse conjunto de provas encontra-se presente nos autos, conforme relação mencionada na Tabela 1 deste Pronunciamento.

33. Já a outra justificativa constante no Parecer (ausência de provas de pagamento de propina por parte da Promon), por si só, não seria causa bastante para inocentar a Promon. Isso porque, há outras condutas, além do pagamento de propina, que também constituem atos lesivos abrangidos pela Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção – LAC). Apõe-se abaixo a íntegra do artigo 5º, em que são detalhadas as condutas que constituem atos lesivos à administração pública:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;



e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional. (grifos acrescentados).

34. Conforme se observa do rol de condutas acima, a ausência da comprovação do pagamento de propina pela Promon à agentes públicos (inciso I do artigo 5º da LAC), fato motivador da decisão da CGU, é somente um dos ilícitos previstos na legislação.

35. Há outros ilícitos, presentes no rol apresentado acima, que poderiam também suscitar penalização à Promon, tais como as condutas contidas no inciso IV, alíneas ‘a’ (frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público) e ‘d’ (fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente).

36. Mais uma vez, como este Tribunal não teve acesso, até o presente momento, ao PAR referente aos supostos ilícitos cometidos pela Promon à luz da Lei 12.846/2013, não se pode afirmar quais foram os elementos de prova adotados pela Comissão do PAR para sugerir a aplicação da sanção de inidoneidade à Promon por 2 anos, recusada pela autoridade competente da CGU.

37. Porém, pode-se afirmar que o presente processo possui todos os elementos, convergentes, que atestam a efetiva participação da Promon nas fraudes envolvendo as licitações das citadas unidades do Comperj.

IV. Outros processos envolvendo fraudes cometidas pela Promon em curso no TCU

38. Cumpre, nesta oportunidade, mencionar a existência de dois outros processos, neste Tribunal, envolvendo fraudes cometidas pela empresa Promon Engenharia Ltda., em obras da Petrobras.

39. São os processos TC 013.393/2017-0 (licitações da Rnest) e TC 036.683/2018-3 (licitações da Repar), ambos instruídos no mérito pela SeinfraOperações, e ainda pendentes de julgamento por essa Corte.

40. Nos referidos certames, identificou-se a clara participação da Promon em outros certames licitatórios da estatal, demonstrando que a atuação do cartel não se deu somente no âmbito das licitações do Comperj. Em tais processos, a unidade técnica entendeu que a Promon praticou os atos inquinados, fraudando as licitações tanto das obras da Repar, quanto da Rnest, propondo aplicação da sanção de inidoneidade, nos termos do disposto no artigo 46 da LOTCU.

41. Feitas todas essas considerações, encaminho o presente processo à consideração superior, confirmando todas as propostas contida na instrução precedente.

3. O dirigente da unidade técnica, em breve pronunciamento, também se manifestou de acordo com as propostas do auditor (peça 91):

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo AUFC YASSER YAMANI SASTRE PACHECO, a qual contou com a anuência do titular da Oper/D3 (doc 65.060.589-1).

O exame do Auditor aprofunda o da Comissão Independente do PAR (art. 6º do Decreto 8420/2015), e, acima de qualquer dúvida razoável, após a ampla defesa, convence que a empresa foi partícipe/beneficiária das fraudes às licitações do Comperj, merecendo a sanção de inidoneidade. Considerando caber o *“in dubio, pro societate”* na esfera de Contas, bem destaca o Diretor que a propina é apenas um dos muitos atos lesivos tipificados no art. 5º da Lei 12846/2013. Com efeito, o Voto condutor do Acórdão 1568/2020-TCU-Plenário (Min. Benjamin Zymler) estimou em R\$ 1,37 bilhões os danos solidários causados pela Promon, considerando volumes contratados de (i) R\$ 6,48 bilhões, SEM aditivos, e (ii) R\$ 8,6 bilhões, COM aditivos. Assim, entende-se que os atos lesivos estão tipificados no art. 5º, inc. IV, alíneas “a”, “d”, “f” e “g”, da Lei 12846/2013 (fraudes e consequentes prejuízos à Petrobras), cabendo então observar os arts. 12, 16, 17 a 20, do Dec. 8420/2015, evitando-se a impunidade.

4. Por fim, o Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, registrou sua aquiescência às propostas da SeinfraOperações (peça 98):

O presente processo constitui apartado em atendimento ao disposto no Acórdão 632/2017-Plenário, com o objetivo de apurar ocorrência de fraude nas licitações das obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) possivelmente praticada pela Promon Engenharia.



Após o devido processo legal, a instrução do auditor da SeinfraOperações apresenta a seguinte proposta de encaminhamento:

a) rejeitar as razões de justificativa da empresa Promon Engenharia Ltda. (CNPJ 61.095.923/0001-69), para, no mérito, declarar a sua inidoneidade, assim como a das pessoas jurídicas (controladas, subsidiárias, etc.) cujos estatutos ou contratos sociais forem objeto de alteração para absorver as atividades da empresa penalizada ou de outras sociedades empresariais que vierem a ser criadas para contornar a presente sanção, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, para participar, por 5 (cinco) anos, de licitações na Administração Pública Federal, bem como em certames promovidos na esfera estadual, distrital e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres;

b) comunicar à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a declaração de inidoneidade do item “a”, atentando para que atenda às recomendações exaradas no item 9.6 do Acórdão 1.986/2013-TCU-Plenário;

c) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à empresa responsável, para ciência;

d) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam à Força-Tarefa do Ministério Público Federal no Paraná, à 13ª Vara Federal de Curitiba, à Força-Tarefa da Advocacia-Geral da União no Paraná, ao Ministério da Controladoria-Geral da União (CGU), ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e à Diretoria de Governança, Risco e Conformidade da Petrobras (GRC), para as medidas consideradas cabíveis.

e) determinar o apensamento, quando do encerramento do presente processo, ao processo da Representação originário (TC 010.816/2017-8), com vista à consolidação das decisões proferidas em razão dessa Representação decorrente às fraudes às licitações nas obras especificadas do Comperj.

O Diretor da 3ª Diretoria Técnica elaborou o pronunciamento que integra o feito à peça 90, por meio do qual endossa a proposta acima e apresenta argumentos em apoio ao encaminhamento de mérito. O titular da unidade técnica seguiu a mesma linha de manifestação (peça 91).

Manifestamos nossa aquiescência à proposta de encaminhamento formulada pela secretaria técnica, tomando a oportunidade para destacar a elevada qualidade da peça produzida pelo auditor Yasser Yamani, que tratou com propriedade, equilíbrio e rigor técnico os argumentos e elementos de defesa trazidos ao feito, analisando-os com minudência e acurada lógica jurídica.

A propósito, conforme demonstrado na instrução, o cenário do feito conforma quadro de indícios variados, de fontes diversas, que se mostram convergentes para o convencimento da ocorrência de fraude à licitação, respaldando integralmente a proposta de aplicação da pena de que trata o art. 46 da Lei 8.443/1992, cuja dosimetria entendemos caber à Corte determinar à luz da gravidade dos fatos.

Necessário, porém, expressar nossa marcada divergência quanto à invocação do princípio *in dubio pro societate* nos breves registros da última peça (peça 91), seja porque o coerente conjunto indiciário revelado na instrução do auditor não gera espaço de dúvida razoável, seja pelo fato de qual tal princípio **não se aplica** para respaldar **a aplicação de pena** pela Corte de Contas.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de processo apartado do TC 010.816/2017-8, para verificar a ocorrência de fraudes praticadas pela Promon Engenharia Ltda. nas licitações do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), conduzidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), para a construção e montagem das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), Hidrocrackeamento Catalítico (UHCC), Unidade de Coqueamento Retardado (UCR) e Unidade de Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT).

2. Inicialmente relembro que a autuação desse e dos demais processos apartados foi motivada pelos resultados das auditorias que este Tribunal já vinha realizando nas contratações relativas ao Comperj, desde 2008, cujos resultados, mais tarde, alinharam-se aos fatos descortinados pela Operação Lava Jato, deflagrada em 17/3/2014.

3. A Operação tornou pública a existência de um esquema criminoso que atuava na Petrobras e que envolvia a prática de crimes contra a ordem pública, corrupção e lavagem de dinheiro, com a

formação de um poderoso cartel, autodenominado de “Clube”. Dele participariam as empresas Odebrecht, Engevix, OAS, UTC, Camargo Correa, Techint, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior, **Promon**, MPE, Skanska, Queiroz Galvão, Iesa, Galvão, GDK e Setal.

4. Em resumo, as mencionadas empresas teriam se associado para dominar o mercado de grandes obras de engenharia demandadas pela Petrobras. Nesse esquema, para cada contratação, o “Clube” definia aquela que seria a vencedora do certame e as demais que dariam cobertura, apresentando propostas de preços maiores ou até mesmo não ofertando propostas. Desse modo, impedia-se a concorrência real e os preços contratados ficavam muitas vezes acima dos referenciais de mercado, superfaturados.

5. De acordo com as apurações até então realizadas pelo TCU, os contratos relativos ao Comperj apresentam os seguintes valores de sobrepreço:

Tabela 1 – Índícios de sobrepreço apontados no relatório de auditoria

Contrato	Objeto	Sobrepreço
0800.0056801.10.2	UDAV – Unidade de Destilação Atmosférica e a Vácuo	R\$ 79.769.676,969
0800.0057282.10.2	UCR – Unidade de Coqueamento Retardado	R\$ 260.536.618,39
0800.0060702.10.2	UHDT – Unidade de Hidrotratamento de Destilados Médios	R\$ 99.311.296,73
0800.0056936.10.2	UHCC – Unidade de Hidrocraqueamento Catalítico	R\$ 104.388.883,35

6. A confirmação ou não desses valores se dará no âmbito dos processos de tomada de contas especial que foram abertos para cada contrato (Acórdão 632/2017-TCU-Plenário).

7. De todo modo, os resultados da Operação Lava Jato confirmaram as irregularidades que vinham sendo apontadas pelos trabalhos de fiscalização do TCU nos processos licitatórios do Comperj e trouxeram uma nova perspectiva às apurações em curso.

8. Diante da complexidade dos fatos tratados e do grande número de empresas envolvidas, esta Corte de Contas decidiu então, consoante Acórdão 632/2017-TCU-Plenário, subitem 9.2.11, por autuar um processo apartado para cada empresa citada, a exemplo deste. Em cada apartado, a participação de uma empresa específica nas fraudes às licitações do Comperj é avaliada, com a oitiva de cada uma delas acerca de:

- combinação de preços;
- quebra de sigilo das propostas;
- divisão de mercado;
- oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado;
- combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações; e
- ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel.

9. O mesmo procedimento foi adotado para as apurações relativas às obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima em Ipojuca/PE, também denominada de Refinaria do Nordeste (Rnest), e da na Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), sendo que muitos daqueles processos apartados já foram apreciados. Desse modo, no julgamento dos presentes autos, considerarei as análises da Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações) e a jurisprudência que vem se formando quanto ao tema, frente aos processos já julgados.

II

10. Como dito, este processo busca verificar a atuação da Promon Engenharia nas licitações do Comperj e sua eventual participação nas fraudes. Destaco que a empresa participou apenas do certame relativo à construção e montagem das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV). Em consórcio com as empresas Engevix e Skanska, a Promon apresentou proposta não vencedora na primeira rodada (bid) e vencedora na segunda rodada (rebid).

11. Nos processos licitatórios referentes às unidades de Hidrocraqueamento Catalítico (UHCC), Coqueamento Retardado (UCR) e Hidrotratamento de Destilados Médios (UHDT), embora convidada pela Petrobras, a defendente não apresentou propostas de preço.



12. Em resposta à oitiva, a Promon Engenharia buscou demonstrar a ausência de ilícitos nas condutas por ela praticadas. Para tanto apresentou trechos de depoimentos dos ex-executivos da Petrobras, Paulo Roberto Costa e Pedro Barusco, envolvidos em atos ilícitos objeto do presente processo, os quais informaram que nunca negociaram, nem receberam propina da empresa.

13. A defesa argumentou que o suposto ajuste anticompetitivo entre as empresas só poderia se efetivar se houvesse uma contrapartida das diretorias da Petrobras, instrumentalizada por meio de propina e que, se a Promon Engenharia não pagou qualquer tipo de vantagem indevida, não poderia estar envolvida no esquema de corrupção na Petrobras.

14. Para reforçar suas conclusões, apresentou trecho do Parecer 00299/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que, segundo alegado, isentaria a empresa de participação nas irregularidades em questão, e fez alusões a decisões proferidas em processos judiciais, quais sejam: da 2ª Vara Federal de Curitiba, posteriormente confirmada pelo E. TRF4 (peça 80), e da 5ª Vara Federal de Curitiba (peça 81). Segundo a defesa, tais decisões teriam reconhecido a ausência de ilícito imputável à empresa.

15. A Promon esclareceu que atua majoritariamente no mercado privado, tendo celebrado contratos com a Petrobras somente entre 2002 e 2019, e que não seria uma empreiteira típica. Assim, ela dependia de parcerias com empreiteiras, empresas de construção civil e de montagem industrial para participar das licitações, o que não significa que tenha participado também do cartel.

16. A empresa ainda apresentou argumentos atinentes à impossibilidade de:

a) imputação de penalidade por ato omissivo no caso concreto, no sentido que não pode ser condenada por não apresentar propostas de preço em todos os certames para os quais foi convidada, uma vez que não o fez por decisões estratégicas e não como ação anticompetitiva;

b) imposição de sanções na hipótese de dúvida sobre o ato ilícito, invocando o princípio do *in dubio pro reo*, pois haveria dúvida razoável quanto à participação da empresa nas irregularidades; e

c) imputação de penalidade pela mera condição de consorciada, pois, se não praticou os ilícitos, não se pode admitir sua responsabilização por atos que tenham sido eventualmente praticados exclusivamente por pessoa jurídica que com ela tenha formado consórcio.

17. Por fim, a defesa alegou a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União à luz da jurisprudência do STF.

18. Ao analisar a manifestação apresentada pela Promon Engenharia, a Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura concluiu que as alegações de defesa não devem ser acatadas. Considerando a dosimetria que vem sendo aplicada nos processos da Rnest, propôs que lhe seja aplicada a sanção de inidoneidade para participar de licitações com a Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos. Isto porque a empresa sagrou-se vencedora em consórcio com as empresas Engevix e Skanska para a execução das obras da UDAV e se absteve de apresentar propostas nas demais licitações objeto deste processo, quais sejam, UHCC, UCR e UHDT.

19. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou sua aquiescência à proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica.

20. Importante mencionar que, após estes autos serem pautados, a Promom ingressou com memoriais (peças 99 e 100), por meio dos quais solicita a realização de diligências para que este Tribunal esclareça em que medida as decisões que vem sendo tomadas em outras instâncias, a exemplo da própria CGU, poderiam impactar o deslinde desta decisão. Assim, solicitou a retirada do processo da pauta de julgamento e o retorno dos autos à Unidade Técnica para reavaliação de sua instrução à luz dos elementos constantes do PAR, documento este que a própria empresa encaminha para inserção nos autos.

III

21. Do breve relato das alegações da Promon Engenharia, percebe-se que sua defesa centra-se na tese de que inexistem provas da participação da empresa nos ilícitos praticados pelo cartel, fato que teria sido confirmado pelos ex-executivos da Petrobras, Paulo Roberto Costa e Pedro Barusco, em



relatos de que não teriam recebido vantagem indevida diretamente da Promon ou de alguém à sua ordem.

22. Assim, em não havendo provas de sua participação, a empresa invoca o princípio do *in dubio pro reo* e afirma que não pode ser punida apenas pela participação em consórcio com outras licitantes que eventualmente tenham praticado irregularidades.

23. Frente a tais argumentos, informo que a análise dos presentes autos se concentrará justamente nos indícios e provas da participação da Promon Engenharia nos ilícitos. Entendo que a esse tempo já resta suficientemente comprovada a existência do cartel e de seu modo de atuação. Somente no âmbito desta Corte de Contas, outras nove empresas e a própria Promon já foram tornadas inidôneas por fraude a licitação da Petrobras (Acórdãos 300/2018, 414/2018, 1.221/2018, 1.744/2018, 2.135/2018, 2.355/2018, 1.256/2019, 1.527/2019, 2.914/2019, 424/2019 e 2.134/2020, todos do Plenário).

24. Desse modo, uma vez comprovada a existência do Clube e de sua atuação também nas contratações do Comperj, passo a analisar aquelas que seriam as evidências da participação da Promon Engenharia nas fraudes. Considero aqui todo o acervo probatório compartilhado com este Tribunal pela Polícia Federal (PF), pelo Ministério Público Federal (MPF) e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), além da documentação administrativa já recolhida em processos pretéritos que tramitam nesta Corte.

25. O primeiro documento que destaco foi apreendido no curso da Operação Lava Jato, na sede da empresa Engevix. A planilha teria sido elaborada pela UTC e, de acordo com as informações fornecidas no Acordo de Leniência firmado pelas empresas Setal Engenharia e Construções e SOG Óleo e Gás, estariam ali detalhadas quais eram as preferências de cada membro do Clube quanto às licitações do Comperj que seriam publicadas, denominadas de “Novos Negócios Comperj”. O número “1” indicaria a primeira opção da empresa, o número “2”, a segunda, e assim por diante (Auto de infração da PF à peça 8, p. 13, e Acordo de Leniência à peça 11, p. 133-136).

Figura 1 - Planilha apreendida pela Polícia Federal na sede da Engevix

LISTA NOVOS NEGÓCIOS COMPERJ																07.08.2008		
COMPERJ	DISCRIMINAÇÃO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	OBSERVAÇÕES	
		PRO	CN	UT	TC	MJ	AG	CC	ST	ME	GQ	EI	AO	KS	VX	DG		
	UDA + UDV + COQUE + ARMAZ. COQUE					1	1			1	1	1		3	1		OUTUBRO/2008	
	03 HDT's	1	1		1	2	2		1		2		1	1			JANEIRO/2009	
	HCC - CRAQUEAMENTO HIDRICO			3	2			3							3		C.CONVITE/2009	
	PFCC - PETROQUIMICO	2							2				2	2			C.CONVITE/2009	
	TRAT.GLP + DEA + URE + UGH	3			3												C.CONVITE/2009	
	STEAM CRACKER		2	1		3		1				3					C.CONVITE/2009	
	AROMÁTICOS + HDT NAFTA			2			3	2							2		C.CONVITE/2009	
	OFF-SITE (60TQ's + TUBOVIAS)		3						3	3	3	2	3			1	C.CONVITE/2009	
	02 URE's + 03 AA's + UTGR									2						2	C.CONVITE/2009	
	TERMINAIS																	C.CONVITE/2009
	ÁGUA DE RESFR. E AR COMPRIMIDO																3	C.CONVITE/2009
	ADUTORA																	C.CONVITE/2009
ESFERAS																	C.CONVITE/2009	
2ª.GERAÇÃO	POLIETILENO																?????	
	POLIPROPILENO																?????	
	ETILENOGLICOL																?????	
	PTA																?????	
	PET																?????	
	ESTIRENO																?????	
		PRO	CN	UT	TC	MJ	AG	CC	ST	ME	GQ	EI	AO	KS	VX	DG		

26. Nos termos citados pelos colaboradores no Histórico de Conduta registrado pelo Cade (peça 11, p. 134):

Da terceira à décima sétima coluna da tabela estabeleceu-se “a ordem de preferência de cada empresa na execução dessas obras, constando a sigla de cada uma das 15 empresas participantes ativamente da conduta até então (“Clube dos 16” menos a Galvão Engenharia), numeradas e referidas pelos seguintes códigos: (1) “PR”: Promon; (2) “CN”: Odebrecht; (3) “UT”: UTC; (4) “TC”: Techint; (5) “MJ”: Mendes Junior; (6) “AG”: Andrade Gutierrez; (7) “CC”: Construtora Camargo Correa - CCCC; (8) “ST”: Toyo Setal; (9) “ME”: MPE; (10) “GQ”: Queiroz Galvão; (11) “EI”: Iesa; (12) “AO”: OAS; (13) “KS”: Skanska; (14) “VX”: Engevix; e (15) “DG”: GDK.

27. Como se verifica, logo na coluna 1 dessa planilha, é possível observar a sigla “PRO” que, de acordo com as informações levantadas no acordo de leniência, faz referência justamente à Promon Engenharia. Considero que se trata de prova substancial da participação da empresa no cartel, pois não vislumbro qualquer outra razão para que ela fosse questionada sobre suas preferências quanto às contratações inerentes ao Comperj.

28. Além disso, ainda de acordo com o Histórico de Conduta elaborado pelo Cade, tem-se a informação de que a Promon faria parte do “Clube” desde quando ainda eram apenas nove participantes, e de que nele permaneceu, após o ingresso de outras sete empresas, quando o cartel passou a ser denominado Clube dos 16 (peça 11, p. 74-75):

4. Os Compromissários esclarecem que, originalmente, 9 (nove) empresas participavam da conduta anticompetitiva (“Clube das 9”): (i) Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A, (ii) Construtora Andrade Gutierrez S/A, (iii) Construtora Norberto Odebrecht S/A, (iv) Mendes Junior Trading Engenharia, (v) MPE Montagens e Projetos Especiais S/A, (vi) **Promon S/A**, (vii) Setal/SOG Óleo e Gás, (viii) Techint Engenharia e Construção S/A e (ix) UTC Engenharia S/A.

5. Em seguida, ampliou-se a quantidade de empresas para 16 (dezesesseis) participantes da conduta anticompetitiva (“Clube das 16”): (x) Construtora OAS S/A, (xi) Engevix Engenharia, (xii) Galvão Engenharia S/A, (xiii) GDK S/A, (xiv) Iesa Óleo e Gás, (xv) Construtora Queiroz Galvão S/A e (xvi) Skanska Brasil Ltda. (grifos acrescentados)

29. Ademais, o próprio Sr. Pedro José Barusco Filho, que em um depoimento afirmou nunca ter recebido propina da Promon Engenharia, em outra oportunidade, declarou que a empresa participava ativamente do cartel. A informação consta do Termo de Colaboração 5, firmado em 24/11/2014, quando o ex-dirigente da Petrobras, ao ser indagado se existia um cartel na Petrobras, trouxe os seguintes esclarecimentos (peça 18, p. 2):

(...) afirma que a atuação do cartel na Petrobras já se dava há muito tempo, mas foi facilitada a partir de 2006 até 2011, em razão do grande volume de obras de grande porte, sendo que o critério técnico de seleção das empresas da Petrobras costumava sempre indicar as mesmas empresas do cartel e outras que eram “simpatizantes”, o que proporcionava as ações do cartel no sentido de dividir entre si as obras; **que as empresas que compunham uma espécie de “núcleo duro” do cartel eram em torno de 14 (quatorze)**, isto é, a Camargo Correa, a Andrade Gutierrez, a Odebrecht, Setal/SOG-Óleo e Gás, a OAS, a UTC, a Skanska, **a Promon Engenharia**, a Techint, a Queiroz Galvão, a Engevix, a Mendes Júnior, a Schahin e a MPE; **que essas eram as empresas mais convidadas, as mais atuantes dentro da Petrobras**; que havia também empresas simpatizantes que aceitavam “a conversa com o cartel” acima referido e, eventualmente, participavam de licitações, atuando em conjunto com as empresas do “núcleo duro”, isto é, a Carioca, a Tomé Engenharia, a TKK, a Engesa, a Jaraguá, a Alusa, a GDK, dentre outras; que embora não tenha participado de reuniões com as empresas do cartel, o que eles faziam entre si era definir entre eles quem ganharia determinada licitação; que, basicamente, no tocante ao cartel, a ação era no sentido de haver um direcionamento em favor de determinadas empresas ou, além do direcionamento, também praticar preços excessivos, como se deu de modo mais evidente na Rnest; (...) (grifos acrescentados)

30. Também merece destaque outro documento apreendido na sede da Engevix, intitulado de “Reunião do Bingo”. Nele estão listadas as quatro grandes unidades do Comperj, quais sejam: UCR (“Coque”), UDAV (UDA/UDV), HCC e HDTs. Abaixo de cada uma estão siglas que indicam a formação dos consórcios com as empresas participantes do “Clube das 16”, conforme reproduzido na Figura 2 a seguir (peça 10, p. 3).

31. Mais uma vez, é possível identificar a sigla “PRO”, com referência à Promon Engenharia. Inclusive, ela aparece junto às siglas “SK” e “VX”, relativas às empresas Skanska e Engevix, com as



quais a Promon formou o consórcio vencedor da licitação das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV ou UDA/UDV).

32. Essa reunião teria ocorrido em 14/8/2009, pouco antes da data marcada para a segunda rodada de apresentação de propostas (Rebid), em 22/9/2009. Ou seja, era possível conhecer as empresas integrantes de cada consórcio, pois já havia acontecido uma primeira rodada de preços, mas não havia definição de vencedor.

Figura 2 - Documento apreendido pela Polícia Federal na sede da Engevix
SP, 14.08.2009

REUNIÃO DO BINGO

I. PARTICIPANTES COMPERJ

- COQUE
 - TC/AG
 - QG/GAL
 - CNO/UTC/MJ
 - VX/PRO/SK
- UDA/UDV
 - SK/VX/PRO
 - QG/GAL
 - CNO/UTC/MJ
 - TC/AG
- HCC
 - CC/SCH
 - OA/SE
 - DK/CAR/ME
 - QG/GAL/IE
- 02 HDT's
 - QG/IE/GAL
 - CNO/UTC/MJ
 - CC/SCH
 - OA/SE
 - DK/CAR/ME



33. Ao fim do certame, a melhor proposta foi de fato apresentada pelo Consórcio formado pelas empresas Skanska, Engevix e Promon (“SK/VX/PRO”). A segunda melhor foi do Consórcio formado pelas empresas Odebrecht, UTC e Mendes Júnior (“CNO/UTC/MJ”). E a terceira, do Consórcio formado pelas empresas Queiroz Galvão e Galvão Engenharia (“QG/GAL”). Ou seja, em relação àquilo que havia sido sugerido na “Reunião do Bingo”, em 14/8/2009, houve apenas uma inversão entre o segundo e o terceiro colocados.

34. Como bem alertou a SeinfraOperações, nem todas as indicações ali idealizadas para as demais unidades do Comperj chegaram a se concretizar, pois essa divisão de empreendimentos entre as empresas era apresentada nas reuniões do “Clube” de forma propositiva, não representando uma decisão final sobre a alocação dos projetos. Algumas licitações não foram realizadas ou ocorreram com combinações diferentes, a exemplo da licitação das obras da unidade HCC, vencida pela Alusa, empresa não participante da divisão das obras do Comperj.

35. Ainda no que se refere aos documentos apreendidos pela Polícia Federal na sede da empresa Engevix, em São Paulo, há citações à empresa Promon Engenharia, por meio da sigla adotada (“PRO”) ou mesmo com seu nome por extenso, nos documentos contidos às páginas 2, 3, 5, 6, 11, 12, 13, 16, 17, 19, 21, 23 e 25 da peça 10. Vários deles tratam da divisão de empreendimentos do Comperj e de outras refinarias entre as integrantes do “Clube”. Ressalto, inclusive, que a autenticidade destes foi reconhecida pelo Sr. Gerson Almada, dirigente da Engevix, em seu interrogatório judicial.

IV

36. Todo esse arcabouço de provas se soma às outras evidências detalhadas na instrução da peça 66 de que os procedimentos licitatórios estavam arraigados de vícios. Os fatos demonstram que as empresas manipularam o certame relativo às Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV) e que a Promon Engenharia fazia parte do esquema fraudulento, como integrante do “Clube”.

37. O conjunto probatório formado por depoimentos, informações fornecidas em acordos de leniência e documentos apreendidos pela polícia federal, além dos indícios de irregularidade que já haviam sido identificados pelo TCU nos certames em comento, é suficiente para formar a convicção de que a empresa participou das fraudes às licitações do Comperj.

38. Ainda que a Promon Engenharia alegue haver dúvidas de sua participação, deve-se considerar que é extremamente difícil obter prova inequívoca de conluio entre licitantes, uma vez que as empresas fraudulentas sempre tentarão simular uma competição verdadeira, como bem definiu Exmo. Min. Bruno Dantas, nos termos do Acórdão 333/2015-TCU-Plenário, de sua relatoria:

A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação por meio de conluio de licitantes, não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto.

39. Os depoimentos dos ex-executivos da Petrobras de que não receberam propina da Promon ou de seus operadores não são suficientes frente às várias evidências e elementos de convicção colacionados que confirmam a participação da empresa no cartel. Tais relatos, ao máximo, afastariam uma das tantas irregularidades do esquema, que seria o pagamento de vantagens indevidas. Todavia, pelo já exposto, permanecem muitas outras.

40. Relembro que a Promon foi ouvida sobre: combinação de preços, quebra de sigilo das propostas, divisão de mercado, oferta de propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado, combinação prévia de resultados e consequente direcionamento das licitações e ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel.

41. Desse modo, mesmo que aceitos os argumentos da Promon no sentido de que não participou dos demais certames para os quais foi convidada por questões estratégicas da empresa e não como ação anticompetitiva, restaria afastada apenas a conduta de “ausência de formulação de proposta para beneficiar a empresa escolhida pelo cartel”. Da mesma forma, também não se pode dizer que a empresa tenha oferecido “propostas de cobertura para justificar o menor preço ofertado”, pois ela se abdicou de participar de outros certames do Comperj.

42. Contudo, pelos fatos até aqui apontados, está demonstrada a “divisão de mercado”, com indicação, inclusive, de obras preferenciais por meio de planilha, a “combinação prévia de resultados”, com o consequente direcionamento das licitações, e para tanto, a “combinação preços” e a “quebra de sigilo das propostas”, sem os quais não seria possível acordar previamente os resultados dos certames.

43. Esse mesmo entendimento que ora proponho foi adotado pelo Plenário do TCU no julgamento de outros apartados, a exemplo do Acórdão 2.355/2018-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do processo que tem como objeto a participação da Iesa Óleo & Gás S/A nas fraudes aos certames da Rnest. No voto que fundamentou aquela decisão, o Relator Min. Benjamin Zymler assim se manifestou:

75. Também não é relevante a argumentação de que não houve por parte da Iesa o pagamento de propinas a funcionários públicos ou de que a Petrobras não sofreu prejuízos.

76. Primeiro porque o pagamento de propina específico pela empresa não está sendo usado como fundamento das conclusões até então efetuadas.

77. Segundo porque não se está, nestes autos, a imputar danos à representada. De qualquer forma, a ocorrência de dano ou auferimento de vantagem indevidas não são pressupostos para que se caracterize o ilícito administrativo previsto no art. 46 da Lei 8.443/1992 (v.g. Acórdãos Plenário 414/2018 e 2.596/2012).

44. No mesmo sentido foi prolatado o Acórdão 2.134/2020-TCU-Plenário, em processo que cuida da participação da própria Promon Engenharia, porém nas fraudes às licitações conduzidas na Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar).

45. Nesse contexto, não se pode dizer que há dúvidas sobre a participação da Promon ou não nos atos lícitos. Logo, não há que se invocar o princípio do *in dubio pro reo*.

46. Consoante esclarecido, a proposta de condenação da empresa não se baseia na mera condição de consorciada com outras empreiteiras que tenham praticado irregularidades. A conclusão destes autos fundamenta-se em evidências que confirmam a participação da própria empresa nos ilícitos, sendo uma das provas disso a citação da Promon Engenharia em grande parte dos documentos apreendidos pela Polícia Federal na sede da Engevix. Na maior parte deles, inclusive, a empresa é mencionada de forma isolada, como na Figura 1 deste voto, e não como uma mera participante consorciada.

47. No tocante ao Parecer 00299/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU, citado pela defesa, esclareço que sua conclusão distou da proposta da Comissão Processante e Independente, a qual, após analisar fatos, provas e indícios, bem como confrontá-los com a defesa apresentada pela Promon naquela oportunidade, sugeriu a aplicação da penalidade de suspensão do direito de licitar e contratar com a administração pública (peça 79, p. 6).

48. A leitura do mencionado parecer evidencia que a decisão por não acompanhar tal proposta da Comissão Processante e Independente se deveu, em grande parte, ao fato de não haver prova inequívoca do pagamento de propina por parte da Promon. Assim, de acordo com aquele documento, em não havendo comprovação de pagamento de propinas, não haveria comprovação inequívoca da participação da empresa no cartel, mas tão somente dúvida razoável.

49. Divirjo de tal conclusão pelos argumentos já expostos e relembro que decisão em Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), no qual foi produzido o parecer em debate, não vincula o TCU. Como visto, o pagamento de vantagem indevida é apenas uma das irregularidades que foram praticadas neste esquema fraudulento, não sendo necessária sua comprovação para que se confirme a participação de uma empresa no cartel, diante das evidências da prática de outras condutas condenáveis.

50. Nesse particular, não acolho o pedido da Promom, em sede de memoriais, acerca da necessidade de retornar os autos à unidade técnica para reavaliação de sua instrução à luz dos elementos constantes do PAR. A despeito dos documentos completos do PAR não constarem destes autos, a unidade técnica se baseou no parecer conclusivo do processo e em todo o conjunto probatório aqui presente, o qual já foi minudentemente detalhado.

51. Assim, os elementos já juntados aos autos são suficientes para o Tribunal decidir, em estreita consonância e paralelismo com o *decisum* que prolatou sobre a inidoneidade da empresa Promon nas obras da Repar (Acórdão 2.134/2020-TCU-Plenário), não havendo diferenças ou pontos que justifiquem o retorno dos autos à SeinfraOperações.

52. De maneira semelhante, também não vinculam este Tribunal as decisões judiciais juntadas pela defesa. Em nenhum dos processos judiciais indicados pelos representantes da Promon Engenharia há o reconhecimento inequívoco da ausência de participação da empresa em conluio para fraudar as licitações da Petrobras, contrariamente ao alegado pela defesa.

53. Como bem destacou a unidade técnica, o afastamento da empresa do polo passivo das ações se deu por motivos específicos, atinentes à cada processo, conforme elucidado relatório que antecede este voto, e com base nos elementos de prova constantes, à época, naqueles processos.

54. Nas citadas decisões judiciais não houve negativa de autoria, nem de inexistência do fato. Nesse sentido, à luz do princípio da independência das instâncias, considero tais decisões insuficientes para afastar as irregularidades aqui imputadas à Promon Engenharia.

55. No tocante à alegação de prescrição da pretensão punitiva, informo que no âmbito deste Tribunal é pacífico o entendimento, especialmente após a prolação do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (Exmo. Min. Benjamin Zymler), de que o prazo prescricional da pretensão punitiva do TCU segue o prazo geral de prescrição, indicado no art. 205 do Código Civil, ou seja, de dez anos.

56. Essa prescrição é contada a partir da data da ocorrência da irregularidade e é interrompida pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. Desse modo, considerando que o prazo se iniciou com o encerramento do processo licitatório da UDAV e a assinatura do contrato em 8/3/2010, e que a oitiva foi autorizada em 30/8/2019 (peça 66, do TC 010.816/2017-8), não se operou a prescrição da pretensão punitiva.

57. Ressalvo que essa interpretação é ainda conservadora, uma vez que se poderia considerar a irregularidade como continuada, de modo que ela se perpetuaria até o fim da execução do contrato para as licitantes vencedoras do certame. Só então teria início a contagem do prazo prescricional.



58. Passo a tratar da dosimetria da pena. Para tanto, considero a jurisprudência que vem se consolidando nesta Corte de Contas, em especial nos processos relativos aos empreendimentos da Refinaria do Nordeste.

59. Cito, por ser bastante esclarecedor, trecho do parecer do Ministério Público junto ao TCU, acolhido parcialmente no voto que fundamentou o Acórdão 414/2018-TCU-Plenário, em que se discutiu a matéria:

Contudo, a pena máxima não deve recair igualmente sobre todas as empreiteiras, mas somente sobre as que praticaram as condutas mais graves em cada fraude.

Proponho, então, os critérios seguintes para que se possa sopesar o grau de culpabilidade em função das condutas empregadas.

A conduta mais gravosa corresponde à apresentação de proposta próxima ao limite admitido pela Petrobras, a fim de vencer o certame e celebrar contrato com preços excessivos. Às empresas que praticaram essa conduta, ou seja, às **vencedoras dos certames**, seriam aplicados **cinco anos** como prazo de inidoneidade para licitar perante a Administração Pública Federal.

Às licitantes que **apresentaram proposta de cobertura** para conferir uma aparência de regularidade ao certame seria imputado prazo menor, que se propõe no montante de **três anos** de inidoneidade.

Sanção menor ainda seria imposta às empresas que adotaram conduta comissiva dolosa, que foram **convidadas para o certame, mas se abstiveram de oferecer proposta**. Propõe-se, neste caso, a imposição de **um ano** de inidoneidade. (grifos acrescidos)

60. A proposta do MPTCU, encapada naqueles autos, resume-se em aplicar as maiores penas às empresas que foram vencedoras dos certames (cinco anos como inidôneas), pois teriam recebido as maiores vantagens. Penas médias às empresas que apresentaram proposta de cobertura (três anos como inidôneas), por ser considerada conduta menos gravosa que a primeira. E penas menores para as empresas que apenas se abstiveram de oferecer proposta (um ano como inidôneas).

61. No caso em análise, a conduta mais gravosa praticada pela Promon Engenharia refere-se à apresentação de proposta vencedora no certame relativo à construção e montagem das Unidades de Destilação Atmosférica e a Vácuo (UDAV), em consórcio com as empresas Engevix e Skanska. Portanto, seguindo a jurisprudência, acompanho a proposta da SeinfraOperações de declarar a inidoneidade da empresa para participar de licitações com a Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos.

62. Ainda sobre a gravidade da conduta, informo que na licitação em comento ocorreu uma primeira rodada (bid) de oferta de propostas em que todas as participantes, consórcios formados apenas por empresas do cartel, apresentaram preços superiores ao “teto” do certame, obrigando assim a Petrobras a aumentar o valor máximo na rodada seguinte (rebid). Como se soube mais tarde, por meio de inúmeros depoimentos, tratava-se de manobra acordada entre os membros do “Clube”, com o objetivo de aumentar os preços contratados e auferir lucros superiores.

63. O Sr. Pedro José Barusco Filho, Termo de Colaboração 5 (peça 18, p. 5), deu a seguinte declaração sobre essa prática:

(...) QUE verificou que nas obras do COMPLEXO PETROQUÍMICO DO RIO DE JANEIRO – COMPERJ também houve ação do cartel, pois as mesmas empresas foram convidadas para os grandes pacotes, sendo que na primeira tentativa de licitação apresentaram preços excessivos e depois houve uma segunda licitação, isto é, a mesma “tática” utilizada na RNEST; (grifos nossos)

64. Em sendo assim, sopesando a gravidade dos fatos imputados à Promon Engenharia Ltda., cujo resultado foi a contratação da empresa em consórcio com outras duas por meio de processo licitatório fraudado, entendo que a sanção de inidoneidade a ser aplicada no presente caso deva ser de cinco anos.

65. Deixo apenas uma ressalva à Controladoria Geral da União de que, como a mesma empresa já foi declarada inidônea pelo prazo de cinco anos no âmbito do TC 036.683/2018-3, por meio do Acórdão 2.134/2020-TCU-Plenário, deve-se cuidar para que as condenações somadas não ultrapassem a pena máxima aplicável, nos termos do Acórdão 348/2016-Plenário.



66. Por fim, a respeito da proposta da unidade técnica de declarar a inidoneidade também das pessoas jurídicas (controladas, subsidiárias, etc.) cujos estatutos ou contratos sociais possam ser objeto de alteração para absorver as atividades da empresa penalizada ou de outras sociedades empresariais que vierem a ser criadas para contornar a presente sanção, deixo de adotá-la por já ter sido criada funcionalidade no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores –Sicaf que busca evitar tais ocorrências.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2841/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.778/2020-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsável: Promon Engenharia Ltda (61.095.923/0001-69).
4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações).
8. Representação legal: Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154) e outros, representando Promon Engenharia Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca da ocorrência de fraudes praticadas pela Promon Engenharia nas licitações do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), conduzidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras),

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

9.1. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da empresa Promon Engenharia Ltda (61.095.923/0001-69) para participar, por cinco anos, de licitação na administração pública federal;

9.2. dar ciência deste acórdão:

9.2.1. à Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Ministério da Economia para que, atendendo às recomendações exaradas no item 9.6 do Acórdão 1.986/2013-Plenário, possa proceder aos registros e às comunicações pertinentes;

9.2.2. à Controladoria-Geral da União para a inscrição da entidade indicada no item 9.1 deste acórdão no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), atentando-se aos dispositivos do Acórdão 348/2016-Plenário;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à responsável, à 13ª Vara Federal de Curitiba, ao Ministério Público Federal no Paraná, à Advocacia-Geral da União no Paraná e à Petróleo Brasileiro S.A.;

9.4. apensar estes autos à representação originária (TC 010.816/2017-8), com vista à consolidação das decisões proferidas.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2841-40/20-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 010.408/2017-7.

Natureza: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).

Entidades: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT; Superintendência Nacional de Previdência Complementar.

Responsáveis: Adilson Florêncio da Costa (359.351.621-72); Alexej Predtechensky (001.342.968-00); André Luis Carvalho da Motta e Silva (993.006.567-91); Antonio Carlos Conquista (010.852.708-58); BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A (02.201.501/0001-61); Humberto José Teófilo Magalhães (480.396.911-68); Paulo Eduardo Cabral Furtado (093.364.432-91); Ricardo Oliveira Azevedo (471.567.401-72).

Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108), Rafael Thomaz Favetti (OAB/DF 15.435), Guilherme Loureiro Perocco (OAB/DF 21.311), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546) e outros.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INVESTIMENTOS IRREGULARES REALIZADOS PELO POSTALIS NO FUNDO DE INVESTIMENTO DE DÍVIDA EXTERNA BRASIL SOVEREIGN II. PREJUÍZO AO POSTALIS. CITAÇÃO DE EX-GESTORES DO POSTALIS E DO BANCO ADMINISTRADOR DO FUNDO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO E FUNÇÃO DE CONFIANÇA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DAS OMISSÕES E CONTRADIÇÃO ALEGADAS. REJEIÇÃO. NOTIFICAÇÃO.

RELATÓRIO

Cuida-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada por este Tribunal, em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 630/2017-TCU-Plenário, em desfavor de ex-gestores do Postalís Instituto de Previdência Complementar (Postalís) e da instituição financeira Bank of New York Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A (BNY Mellon DTVM), em razão de investimentos irregulares realizados pelo Postalís nos fundos BNY Mellon Fundo de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento de Dívida Externa (BNY Mellon FIC FIDE) e Brasil Sovereign II Fundo de Investimento de Dívida Externa (Brasil Sovereign II FIDE).

2. O BNY Mellon DTVM investiu R\$ 436 milhões, no período de 2005 a 2011, no fundo BNY Mellon FIC FIDE, recursos que, posteriormente, foram integralmente transferidos para o fundo Brasil Sovereign II FIDE, cujo regulamento, em seu art. 8º, estabelecia, entre outros, o percentual mínimo de 80% do seu patrimônio em títulos representativos da dívida externa a cargo da União.

3. As irregularidades identificadas em tais investimentos referem-se à alienação, em 9/12/2011, de R\$ 214,6 milhões em títulos representativos de dívida externa brasileira, seguida da aquisição de dois Certificados de Depósito do UBS *Warburg*, em 23/12/2011 e 27/12/2011, com valores de R\$ 92,0 milhões e de R\$ 131,6 milhões, respectivamente, lastreados em títulos emitidos pelos governos do Brasil, da Argentina, da Venezuela e da estatal venezuelana Petróleos da Venezuela (PDVSA), adquiridos com sobrepreço de US\$ 79 milhões que, combinado com a suspensão de pagamentos dos títulos da dívida da Argentina, resultaram em redução do patrimônio líquido do fundo, com significativa desvalorização de suas cotas.



4. Mediante o Acórdão 2.402/2020-TCU-Plenário (peça 158), o TCU julgou irregulares as contas dos Srs. Alexej Predtechensky (CPF 001.342.968-00), ex-Diretor Presidente do Postalís, e Adilson Florêncio da Costa (CPF 359.351.621-72), ex-Diretor Financeiro do Postalís, e do responsável BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A (CNPJ 02.201.501/0001-61), administrador fiduciário do BNY Mellon Fundo de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento de Dívida Externa e Brasil Sovereign II Fundo de Investimento de Dívida Externa, condenou-os em débito pelos valores correspondentes ao prejuízo causado ao Postalís, aplicou-lhes multas individuais no valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) e inabilitou os ex-dirigentes dos Postalís ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública pelo período de oito anos.

5. Nesta ocasião, são apreciados embargos de declaração opostos de forma conjunta pelos Srs. Alexej Predtechensky e Adilson Florêncio da Costa (peça 162) em face do Acórdão 2.402/2020-TCU-Plenário, cujas razões recursais foram no sentido de que:

i) restaria caracterizada omissão na mencionada decisão pelo fato de que foi desconsiderado o argumento de defesa que solicitou a este Relator a obtenção de provas produzidas no âmbito do processo judicial nº 0266411-48.2014.8.19.0001, que tramita na 29ª Vara Cível da Comarca do Rio de Janeiro, movida pelo Postalís em desfavor do BNY Mellon e do Sr. Fabrizio Dulcetti Neves, processo em que os embargantes não figuram no polo passivo;

ii) os documentos que integram o referido processo judicial teriam o intuito de instrução da presente TCE com novo acervo probatório, vez que indisponível aos embargantes, em garantia ao contraditório e à ampla defesa;

iii) a independência das instâncias administrativa e judicial não se faz suficiente para afastar a existência de decisões contraditórias, hipótese na qual o Postalís seria ressarcido em dobro;

iv) teria ocorrido contradição na decisão embargada, porquanto apesar de ela ter asseverado que o chamamento aos autos da empresa Atlântica e de seu presidente, Sr. Fabrizio Neves, não ter o potencial de influenciar o deslinde desta TCE, afirmou também que a documentação que instrui os autos não deixa dúvidas da participação decisiva de ambos os responsáveis na consecução da irregularidade que resultou em prejuízo ao Postalís.

6. Ao final, requerem o acolhimento dos presentes embargos para concessão de efeitos infringentes se sorte que as contas especiais dos embargantes sejam julgadas regulares e, de forma subsidiária, que a decisão embargada seja declarada nula, com determinação de suspensão do presente feito até o recebimento da documentação que integra o processo judicial a ser solicitado por esta Corte ao Juízo competente.

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada por este Tribunal, em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 630/2017-TCU-Plenário, em desfavor de ex-gestores do Postalís Instituto de Previdência Complementar (Postalís) e da instituição financeira Bank of New York Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A (BNY Mellon DTVM), em razão de investimentos irregulares realizados pelo Postalís nos fundos BNY Mellon Fundo de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento de Dívida Externa (BNY Mellon FIC FIDE) e Brasil Sovereign II Fundo de Investimento de Dívida Externa (Brasil Sovereign II FIDE).

2. O BNY Mellon DTVM investiu R\$ 436 milhões, no período de 2005 a 2011, no fundo BNY Mellon FIC FIDE, recursos que, posteriormente, foram integralmente transferidos para o fundo Brasil Sovereign II FIDE, cujo regulamento, em seu art. 8º, estabelecia, entre outros, o percentual mínimo de 80% do seu patrimônio em títulos representativos da dívida externa a cargo da União.

3. As irregularidades identificadas em tais investimentos referem-se à alienação, em 9/12/2011, de R\$ 214,6 milhões em títulos representativos de dívida externa brasileira, seguida da aquisição de

dois Certificados de Depósito do UBS *Warburg*, em 23/12/2011 e 27/12/2011, com valores de R\$ 92,0 milhões e de R\$ 131,6 milhões, respectivamente, lastreados em títulos emitidos pelos governos do Brasil, da Argentina, da Venezuela e da estatal venezuelana Petróleos da Venezuela (PDVSA), adquiridos com sobrepreço de US\$ 79 milhões que, combinado com a suspensão de pagamentos dos títulos da dívida da Argentina, resultaram em redução do patrimônio líquido do fundo, com significativa desvalorização de suas cotas.

4. Mediante o Acórdão 2.402/2020-TCU-Plenário (peça 158), o TCU julgou irregulares as contas dos Srs. Alexej Predtechensky (CPF 001.342.968-00), ex-Diretor Presidente do Postalís, e Adilson Florêncio da Costa (CPF 359.351.621-72), ex-Diretor Financeiro do Postalís, e do responsável BNY Mellon Serviços Financeiros Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A (CNPJ 02.201.501/0001-61), administrador fiduciário do BNY Mellon Fundo de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento de Dívida Externa e Brasil Sovereign II Fundo de Investimento de Dívida Externa, condenou-os em débito pelos valores correspondentes ao prejuízo causado ao Postalís, aplicou-lhes multas individuais no valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) e inabilitou os ex-dirigentes dos Postalís ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública pelo período de oito anos.

5. Nesta ocasião, são apreciados embargos de declaração opostos de forma conjunta pelos Srs. Alexej Predtechensky e Adilson Florêncio da Costa (peça 162) em face do Acórdão 2.402/2020-TCU-Plenário, cujas razões recursais foram, em síntese, no sentido de que:

i) restaria caracterizada omissão na mencionada decisão pelo fato de que foi desconsiderado o argumento de defesa que solicitou a este Relator a obtenção de provas produzidas no âmbito do processo judicial nº 0266411-48.2014.8.19.0001, que tramita na 29ª Vara Cível da Comarca do Rio de Janeiro, movida pelo Postalís em desfavor do BNY Mellon e do Sr. Fabrizio Dulcetti Neves, processo em que os embargantes não figuram no polo passivo;

ii) os documentos que integram o referido processo judicial teriam o intuito de instrução da presente TCE com novo acervo probatório, uma vez que indisponível aos embargantes, em garantia ao contraditório e à ampla defesa;

iii) a independência das instâncias administrativa e judicial não se faz suficiente para afastar a existência de decisões contraditórias, hipótese na qual o Postalís seria ressarcido em dobro;

iv) teria ocorrido contradição na decisão embargada, porquanto, apesar de ela ter asseverado que o chamamento aos autos da empresa Atlântica e de seu presidente, Sr. Fabrizio Neves, não tem potencial de influenciar o deslinde desta TCE, afirmou também que a documentação que instrui os autos não deixa dúvidas da participação decisiva de ambos os responsáveis na consecução da irregularidade que resultou em prejuízo ao Postalís.

6. Ao final, requerem o acolhimento dos presentes embargos, com a concessão de efeitos infringentes, de sorte que as contas especiais dos embargantes sejam julgadas regulares e, de forma subsidiária, que a decisão embargada seja declarada nula, com determinação de suspensão do presente feito até o recebimento da documentação que integra o processo judicial a ser solicitado por esta Corte ao Juízo competente.

7. Feita a breve sumarização dos fatos, passo a decidir.

8. Conheço dos presentes embargos por observarem os requisitos de admissibilidade tratados nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992. Com relação ao mérito, pugno por sua rejeição pelas razões que passo a expor.

9. Os argumentos trazidos em sede de embargos referem-se, no essencial, a questões processuais que foram devidamente enfrentadas na decisão adversada.

10. Com relação à existência do processo judicial nº 0266411-48.2014.8.19.0001, que tramita na 29ª Vara Cível da Comarca do Rio de Janeiro, que cuida da reparação civil ao Postalís em razão das mesmas operações fraudulentas tratadas nesta TCE, o relatório (peça 161) que integrou a decisão combatida foi claro ao enfrentar os argumentos então aduzidos em sede de defesa e ora replicados nestes aclaratórios, conforme transcrição a seguir:



145. **Alegações de defesa:** O representante legal alega que o Postalís ingressou com ação judicial em desfavor do BNY Mellon DTVM e do Sr. Fabrizio Dulcetti Neves (representante da gestora Atlântica). Tal ação foi distribuída para a 29ª Vara Cível da Comarca do Rio de Janeiro. Em 21/8/2014 a Juíza deferiu o pedido de Tutela Antecipada e determinou, dentre outras medidas, o bloqueio do valor solicitado pelo Postalís (R\$ 197.859.051,99) (peça 106, p. 32-33).

146. O representante legal ressalta que na referida ação não constam os defendentes como parte do polo passivo, o que demonstraria que a responsabilidade pelo prejuízo é exclusiva do administrador e da gestora, a qual era representada pelo Sr. Fabrizio Dulcetti Neves. Requer que seja oficiado o Postalís e a 29ª Vara Cível da Comarca do Rio de Janeiro para apresentar cópia integral do referido processo (peça 106, p. 33).

147. **Análise:** As instâncias administrativa e judicial são independentes entre si, conforme consignado nas leis nº 8.429/1992 e nº 8.112/1990, logo, o presente processo deve correr independentemente do que ocorre na esfera judicial. Tampouco é a esfera administrativa subordinada ao decidido na esfera judicial (com exceções que não se aplicam ao caso concreto), não sendo razoável afastar a responsabilidade dos responsáveis unicamente porque não constam no polo passivo da ação judicial. Portanto, os argumentos não merecem prosperar.

148. Conforme já mencionado anteriormente, é obrigação da parte apresentar os elementos que julga necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos. Não cabe a esse Tribunal oficiar o judiciário para a obtenção de eventuais evidências de interesse dos responsáveis.

11. É cediço, nesta Corte de Contas, que os fundamentos do relatório que precedeu o voto do relator, desde que acolhidos em suas razões de decidir, como observado *in casu*, integram a decisão colegiada e são aptos a afastar eventual alegação de omissão a sustentar a oposição de embargos de declaração, a exemplo do que restou decidido no Acórdão 554/2014-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, cujo enunciado restou assim erigido no âmbito da Jurisprudência Seleccionada do TCU:

Não incorre em omissão o acórdão que incorpora às razões de decidir do relator as análises empreendidas pela unidade técnica ou pelo Ministério Público, constantes do relatório integrante da deliberação, que trataram dos argumentos trazidos pelo responsável, dispensada a repetição no voto fundamentador do acórdão.

12. No que se refere aos efeitos que decorrem da independência das instâncias administrativa e judicial, o voto (peça 160) que culminou com a decisão embargada foi exarado no seguinte sentido:

17. De igual modo, a existência de ação judicial com o mesmo objeto daquele tratado nesta TCE não obsta a atuação desta Corte de Contas, dada a independência das instâncias administrativa e judicial, cuja comunicabilidade ocorre apenas nas hipóteses de ação penal que conclua pela negativa de autoria ou inexistência do fato, de que não se trata o presente caso concreto. Também inexistente o alegado risco de dupla condenação, porquanto as fases executórias de ambas as decisões prestam-se a mitigá-lo.

13. Também não se sustenta a contradição alegada pelos embargantes, porquanto o fundamento apresentado em sede dos aclaratórios deixou de retratar o real alcance e efeitos de se trazer à presente TCE, na atual fase processual, a empresa Atlântica e seu então presidente, Sr. Fabrizio Neves.

14. O voto condutor da decisão embargada foi claro ao mencionar que o referido chamamento aos autos não teria potencial de influenciar no deslinde desta TCE, na medida em que a situação fática tratada nos autos, especificamente em relação à atuação do banco administrador na consecução da operação de investimento que resultou no prejuízo ao Postalís, já estava devidamente delineada. Eis o trecho do voto que tratou da questão:

40. Julgo que eventuais defesas a serem ofertadas pela gestora Atlântica e por seu presidente não trariam novos contornos para a situação fática já delineada nos autos e que elucida, em detalhes, a participação e a contribuição do banco administrador na consecução da operação de investimento que resultou no prejuízo ao Postalís ora apurado.

41. Ademais, o próprio responsável, no exercício do contraditório e da ampla defesa, tem o dever-direito de trazer todos os argumentos, informações e documentação que entender adequados para bem descrever a situação fática da qual participou e enfeixar luzes sobre os diversos aspectos de sua conduta.

42. Não seria razoável imaginar que sua defesa possa se beneficiar de argumentos a serem trazidos pela parte oposta, parte a que ele intenta imputar toda a responsabilidade, em conjunto com gestores do Postalís.

15. Contudo, o mesmo voto, apesar de ter concluído pela inviabilidade de apuração das responsabilidades da empresa Atlântica e de seu presidente nesta TCE, pelas razões ali expostas,



registrou também, em face da documentação carreada aos autos, ter sido decisiva a participação de ambos os responsáveis nas fraudes apuradas nesta TCE, razão pela qual pugnou-se pela autuação de processo apartado para apuração específica dessas responsabilidades, conforme se observa do trecho do voto a seguir reproduzido:

44. Além das razões já expostas, outros motivos prosperam a favor do entendimento de que não seria viável a apuração dessas responsabilidades nesta TCE; i) o descompasso processual que poderia se instaurar nos autos deste processo, dada a fase avançada em que ele se encontra atualmente; e ii) a real possibilidade de prescrição do débito em abril de 2021, caso seja aplicada a jurisprudência que vem se formando no âmbito STF, conforme apresentado neste voto.

45. Observo, contudo, que, da documentação que instrui os autos, não restam dúvidas da participação decisiva da gestora Atlântica e de seu presidente na consecução da irregularidade que resultou em significativo prejuízo ao Postalís.

46. Desse modo, considerando que a mencionada irregularidade restou devidamente caracterizada, considerando ainda que inexistiu prejuízo à defesa dos responsáveis arrolados nesta TCE, consoante razões já expendidas neste voto, e que as condutas da empresa Atlântica e de seu presidente contribuíram de forma substancial para tal ocorrência, conforme será apresentado adiante, entendo adequado que seja autuado processo apartado de tomada de contas especial para a apuração das mencionadas responsabilidades.

16. Ante o exposto, os presentes embargos de declaração, no mérito, devem ser rejeitados, mantendo-se incólume a decisão combatida.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2842/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.408/2017-7.

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

3. Recorrentes: Alexej Predtechensky (001.342.968-00); Adilson Florêncio da Costa (359.351.621-72).

4. Órgãos/Entidades: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT; Superintendência Nacional de Previdência Complementar – Previc.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108), Rafael Thomaz Favetti (OAB/DF 15.435), Guilherme Loureiro Perocco (OAB/DF 21.311), Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546) e outros.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de tomada de contas especial que, nesta fase, trata da apreciação de embargos de declaração opostos por Alexej Predtechensky e Adilson Florêncio da Costa em face do Acórdão 2.402/2020-TCU-Plenário, que, entre outros, julgou suas contas irregulares, condenou-os solidariamente em débito, aplicou-lhes a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e inabilitou-os ao exercício de cargo em comissão e função de confiança na Administração Pública pelo período de oito anos;

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 presentes embargos de declaração por observarem os requisitos de admissibilidade tratados nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. notificar os embargantes da presente decisão.



10. Ata nº 40/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2842-40/20-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 014.129/2017-5 [Apenso: TC 014.603/2017-9]

Natureza: Embargos de declaração (Pedido de reexame).

Órgãos/Entidades: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Sergipe; Município de Aracaju – SE.

Recorrente: Gilberto dos Santos (557.071.735-87).

Representação legal: Elaine Brito Azevedo Leite (OAB/SE 12.606).

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Em exame, embargos de declaração opostos por Gilberto do Santos, ex-presidente da Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia – FBHC, em face do Acórdão 2.403/2020-TCU-Plenário, por meio do qual o TCU conheceu e negou provimento a pedido de reexame interposto pelo ora embargante contra o Acórdão 2.659/2019-TCU-Plenário.

2. O responsável alega existir contradição na decisão combatida, em vista dos aspectos a seguir transcritos (peça 228):

[...]

2. DO CABIMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.

De acordo com o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, cabem embargos de declaração, no prazo de 10 dias, quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal.

Nesse sentido, vejamos o disposto no art. 287 do Regimento interno:

Art. 287. Cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal. § 1º Os embargos de declaração poderão ser opostos por escrito pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de dez dias, contados na forma prevista no art. 183, com indicação do ponto obscuro, contraditório ou omissão.

Assim, tendo em vista a existência de contradição no acórdão 2403/2020, é plenamente cabível a oposição de embargos de declaração.

3. DA CONTRADIÇÃO DO ACÓRDÃO.

Acerca do recurso do embargante Gilberto do Santos, consta no acórdão embargado:

8.3.10. Cabe anotar, também, que o Sr. Gilberto asseverou em suas razões de justificativa (peça 154) que não fossem os atrasos e glosas nos pagamentos por serviços prestados ao SUS pela FBHC, a "estrutura" para atender o Convênio 70735/2011 já poderia estar funcionando, apesar dos problemas com a adequação da casa de força no Hospital de Cirurgia. Prosseguiu afirmando que por causa dos atrasos "se tornou impossível cumprir o cronograma previamente estabelecido para a montagem dos ditos equipamentos". E passou a descrever ações judiciais que ajuizou em desfavor da Secretaria de Saúde de Aracaju/SE, inclusive transcrevendo decisão judicial, o que tomou praticamente toda a peça contendo suas razões de justificativa.



8.3.11. Desta feita, o pedido de reexame repete esses mesmos argumentos sobre os problemas nos pagamentos à FBHC pela SMS Aracajú/SE, procurando vinculá-los diretamente ao atraso na execução do Convênio 70735/2011. Ocorre que o convênio foi pactuado com o Ministério da Saúde, e os recursos destinados à sua execução não guardam relação com os pagamentos realizados pela SMS Aracajú/SE no âmbito dos Contratos 152//2014 e 123/2015, para atendimento de pacientes do SUS no Hospital de Cirurgia.

8.3.12. Por sinal, os recursos creditados pelo órgão concedente na conta específica do Convênio 70735/2011, na Caixa Econômica Federal, foram logo transferidos para outras contas, de titularidade da FBHC, sendo utilizados em finalidades totalmente distintas do objeto conveniado, além de verificados problemas nas prestações de contas (peça 74, itens 166 a 177).

8.3.13. Assim, ainda que as circunstâncias indicadas nos autos pudessem ser interpretadas no sentido de que não houve dolo do recorrente quando de sua proposta de convênio ao Ministério da Saúde, informando ao órgão sobre condições para a instalação de equipamentos que em verdade não existiam, este ao menos teria se conduzido de forma culposa, por jamais ter conseguido atender os objetivos do Convênio 70735/2011. A propósito, mesmo que verídicas as alegações quanto à cronologia das licenças necessárias à instalação e funcionamento dos equipamentos para exames oncológicos, não trouxe aos autos documentação de fato apta a demonstrar o argumentado.

8.3.14. Em adição, procura transferir a responsabilidade pela inexecução do ajuste aos gestores municipais de saúde em Aracajú/SE, que nenhuma relação tem com o pactuado pela FBHC junto à pasta federal. Registre-se que no bojo do TC-029.280/2018-4, sobre Monitoramento determinado pelo Acórdão 7.454/2018-TCU-2.^a Câmara, foi constatado que em março de 2019 o aparelho de ressonância adquirido em 2016 com recursos do Convênio 70735/2011 ainda não estava operacional (peça 159, item 97.1).

8.3.15. Por todo o exposto propõe-se o não provimento do recurso de Gilberto dos Santos.

A partir da simples leitura do excerto acima transcrito, pode-se constatar que para estabelecer de forma indelével a responsabilidade de um gestor é necessário analisar o caso concreto, identificar a eventual conduta ilícita e estabelecer o nexo de causalidade entre essa conduta e o prejuízo verificado no caso em exame.

Ocorre que, a despeito do embargante ter pontuado que a intempestividade na instalação dos equipamentos se deu por fatores alheios a sua vontade, o que, conseqüentemente, afasta o dolo e culpa grave necessários para ensejar a responsabilização, o acórdão não acatou as razões recursais.

Neste ponto reside a contradição.

Isto porque, a Jurisprudência do TCU entende pela necessidade da demonstração do dolo ou culpa grave e, em nenhum momento nos autos, restou evidenciada tal conduta culposa gravosa.

Nesse sentido vejamos o recente julgado:

REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS. COMPROVAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE LIBERAÇÃO DE RECURSOS PELO ÓRGÃO CONCEDENTE PARA EVENTOS REALIZADOS ANTERIORMENTE COM OUTRAS FONTES DE RECEITAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA A ALGUNS RESPONSÁVEIS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. PEDIDOS DE REEXAME. PENALIDADE NO TCU. EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DOLO OU CULPA GRAVE. CONVÊNIOS FEDERAIS. LIBERAÇÃO DE RECURSOS NECESSARIAMENTE CONDIZENTE COM O CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO PREVISTO NO PLANO DE TRABALHO E EM CONSONÂNCIA COM AS METAS E FASES OU ETAPAS DE EXECUÇÃO DO OBJETO. DEVER DE OBSERVÂNCIA PELO ADMINISTRADOR PÚBLICO DA CONVENIÊNCIA, OPORTUNIDADE E DAS LEIS DE REGÊNCIA QUE INCIDEM SOBRE O OBJETO DE SEU ATO OU DE SUA TOMADA DE DECISÃO. AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO COM O POSICIONAMENTO DA ÁREA TÉCNICA. PROVIMENTO DE UM RECURSO E NEGATIVA DE PROVIMENTO DOS DEMAIS. EXCLUSÃO DA MULTA APLICADA A UM DOS RESPONSÁVEIS E MANUTENÇÃO DAS DEMAIS. RELATÓRIO (TCU - RP: 00296120121, Relator: AUGUSTO NARDES, Data de Julgamento: 07/03/2017, Segunda Câmara)

Por toda a situação de fato estampada nesses autos, fez-se necessária a oposição dos presentes embargos de declaração para sanar a contradição entre o acórdão 2403/2020 e o precedente desta E. Corte de Contas.

4. DO PEDIDO.

Do exposto, aguarda-se o provimento dos presentes Embargos Declaratórios nos moldes infringentes, para afastar as sanções de multa e de inabilitação para cargo em comissão, função de confiança no âmbito da administração federal, diante da ausência de conduta doloso e culposa grave.

É o relatório.



VOTO

Em exame, embargos de declaração opostos por Gilberto dos Santos, ex-presidente da Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia – FBHC, em face do Acórdão 2.403/2020-TCU-Plenário, por meio do qual o TCU conheceu e negou provimento a pedido de reexame por ele interposto contra o Acórdão 2.659/2019-TCU-Plenário.

2. Na origem, o processo cuidou de auditoria realizada com o objetivo de verificar a conformidade dos gastos com tratamento oncológico no Estado de Sergipe, especificamente no Hospital de Urgências de Sergipe Governador João Alves Filho – Huse e na FBHC, contratados pela Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe – SES/SE e pela Secretaria Municipal de Saúde – SMS de Aracaju/SE.

3. O Acórdão 2.659/2019-TCU-Plenário, entre outros encaminhamentos, rejeitou integralmente as razões de justificativa apresentadas por Gilberto dos Santos, aplicou-lhe multa no valor de R\$ 40.000,00 e o inabilitou, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal. As sanções decorreram do não alcance dos objetivos do Convênio 70735/2011, firmado com o Ministério da Saúde, que previa a aquisição de equipamentos destinados ao diagnóstico e tratamento do câncer.

4. O embargante aponta que a decisão seria contraditória, pois, no seu entendimento, embora ela não tenha demonstrado a ocorrência de dolo ou culpa grave na sua conduta, ainda assim concluiu pela rejeição de suas razões de justificativas. De acordo com o ex-presidente da FBHC, fatos alheios à sua vontade teriam impedido o início da operação dos equipamentos hospitalares e a não consecução do objeto conveniado. Aduz que, para a definição da sua responsabilização, seria necessário identificar a eventual conduta ilícita e estabelecer o nexo de causalidade entre esse comportamento e o prejuízo verificado.

5. De início, os presentes embargos devem ser conhecidos, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, e a invocação do suposto vício de contradição, pressuposto específico para a espécie.

6. No mérito, não assiste razão ao embargante.

7. À vista do alegado, cabe esclarecer como ocorre a apuração da responsabilidade do gestor no âmbito do TCU.

8. Esse tipo de apuração se dá na modalidade subjetiva e, para sua configuração, são exigidos, simultaneamente, três pressupostos: i) ato ilícito na gestão dos recursos públicos; ii) conduta dolosa ou culposa; iii) nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Deve ser verificada, ainda, a ocorrência de eventual excludente de culpabilidade, tal como inexigibilidade de conduta diversa ou ausência de potencial conhecimento da ilicitude, a exemplo do que restou decidido no âmbito do Acórdão 2.781/2016-TCU-Plenário.

9. No caso em exame, relembro que Gilberto dos Santos, ex-presidente da Fundação e signatário do Convênio 70735/2011, foi chamado em audiência pela execução irregular do aludido ajuste.

10. A falha de conduta a ele imputada decorreu da declaração, na formalização do convênio, de que o citado hospital contaria com autorizações da Comissão Nacional de Energia Nuclear/CNEN e da Vigilância Sanitária (peça 72, p. 28), além da infraestrutura física necessária para o funcionamento das máquinas a serem adquiridas, o que acabou não se confirmando e culminando na inexecução do objeto do convênio (peça 72, p. 21).

11. Os bens em questão seriam: equipamento acelerador linear de baixa energia (até 6 MV), tomógrafo computadorizado (16 cortes) e um sistema para planejamento de radioterapia e ressonância nuclear magnética 1,5 T. O valor total do convênio somou R\$ 5.535.558,78.

12. Pois bem, fiscalização realizada em 2017 identificou que alguns equipamentos não foram adquiridos (acelerador linear de baixa energia) e os outros, que foram adquiridos, encontravam-se, à época, há mais de um ano armazenados nas dependências da unidade hospitalar sem nunca terem entrado em operação.



13. O embargante defende que os seguintes fatos, fora de seu domínio, teriam impedido a execução do convênio: alteração nas condições iniciais decorrentes de novas exigências normativas; e imprevistos com relação ao projeto elétrico, que teriam passado a exigir novos dispêndios, atrasando a execução do objeto (que na verdade não foi concluído, pelo que consta dos autos, ao menos até 2019).

14. Com relação às supostas exigências decorrentes das alterações normativas mencionadas, cabe esclarecer, conforme demonstrado na decisão embargada, que o responsável não trouxe aos autos qualquer meio de prova capaz de comprovar o alegado, a exemplo de relatório das inspeções realizadas pelos órgãos responsáveis pelas expedições das licenças necessárias, cópia dos projetos referentes às adequações solicitadas e respectivos valores.

15. Portanto, mesmo que verídicas as alegações quanto às exigências necessárias à instalação e ao funcionamento dos equipamentos, o fato é que não constam nos autos laudos ou relatórios que apontassem as adequações exigidas e os valores envolvidos, de modo a demonstrar o argumentado. Nem sequer cópias das aludidas licenças (que teriam sido liberadas nas seguintes datas - Comissão Nacional de Energia Nuclear/CNEN, em 03/09/2015; Corpo de Bombeiros, 18/12/2015; Vigilância Sanitária: Licença, em 22/05/2015) foram apresentadas.

16. Também não há como aceitar como fato alheio à sua vontade a alegação de que problemas nos pagamentos do SUS à FBHC, para atendimento de serviço prestados, teriam causado a inexecução do convênio. Conforme restou demonstrado na decisão recorrida, não há vinculação entre os recursos destinados aos atendimentos de pacientes e aqueles destinados à execução do Convênio 70735/2011.

17. Assim, com relação à conduta do responsável, a decisão embargada deixou claro que, se por um lado as circunstâncias indicadas nos autos pudessem ser interpretadas no sentido de que não houve dolo do agente – quando de sua proposta de convênio ao Ministério da Saúde, informando ao órgão sobre condições para a instalação de equipamentos, que, em verdade, não existiam –, por outro lado, o ex-presidente teria conduzido a situação de forma ao menos culposa, por jamais ter conseguido atender os objetivos do Convênio 70735/2011.

18. Não houve por parte dele a adoção de medidas para solucionar a questão, a exemplo da tentativa de obter recursos adicionais, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, para implantação dos equipamentos. A atuação negligente permitiu que eles ficassem sem utilização, causando irreparável prejuízo aos pacientes necessitados do tratamento radioterápico pelo SUS no Estado de Sergipe. Tais fatos foram suficientemente demonstrados para estabelecer o juízo de reprovabilidade sobre sua conduta, não havendo que se falar na ocorrência da contradição ventilada.

19. Feitos esses esclarecimentos, os presentes embargos devem ser rejeitados, porquanto inexistente o suposto vício apontado.

Ante todo o exposto, VOTO para que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2843/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.129/2017-5.
- 1.1. Apenso: 014.603/2017-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de declaração (Pedido de reexame).
3. Recorrente: Gilberto dos Santos (557.071.735-87).
4. Órgãos/Entidades: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Sergipe; Município de Aracaju - SE.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: não atuou.
8. Representação legal: Elaine Brito Azevedo Leite (OAB/SE 12.606).



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Gilberto dos Santos, ex-presidente da Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia – FBHC, em face do Acórdão 2.403/2020-TCU-Plenário;

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração, com fulcro nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência da presente deliberação ao embargante.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2843-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 027.405/2018-4.

Natureza: Agravo (Representação).

Entidade: Serviço Federal de Processamento de Dados.

Recorrente: Serviço Federal de Processamento de Dados (33.683.111/0001-07).

Representação legal: Rafael Effting Cabral (OAB/DF 42.868) e outros, representando Serviço Federal de Processamento de Dados.

SUMÁRIO: AGRAVO CONTRA DESPACHO QUE SOBRESTOU A APRECIÇÃO DE PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) contra despacho deste Relator (peça 205) que sobrestou a apreciação do pedido de reexame do Serpro determinou o envio do processo à Sefti, para dar prosseguimento às audiências determinadas pelo item 9.5.2 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário.

2. O julgado supracitado apreciou Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Padrão IX Informática Sistemas Abertos S.A. (PIX) em face de possíveis irregularidades ocorridas em contrato de tecnologia da informação (TI), celebrado entre o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e a empresa IBM Brasil – Indústria, Máquinas e Serviços Ltda. por meio de contratação direta por inexigibilidade de licitação, *verbis*:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 30, *caput*, da Lei 13.303/2016, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela empresa Padrão IX Informática Sistemas Abertos S.A. (CNPJ 26.460.584/0001-71) para a suspensão da execução do Contrato 62.606/2018, firmado entre o Serviço Federal de Processamento de Dados e a empresa IBM Brasil – Indústria, Máquinas e Serviços Ltda. (CNPJ 33.372.251/0001-56), em face da ausência dos pressupostos legais;



9.3. dar ciência ao Serviço Federal de Processamento de Dados de que foram identificadas as seguintes impropriedades no âmbito do Contrato 62.606/2018, firmado com a IBM Brasil – Indústria, Máquinas e Serviços Ltda.:

9.3.1. contratação direta por inexigibilidade da solução *Sterling File Gateway* sem respaldo legal, em especial no art. 30 da Lei 13.303/2016, tendo em vista:

9.3.1.1. a disponibilidade no mercado de produtos com funcionalidade similar, inclusive com a existência de contratação de outro fornecedor por parte do próprio Serpro; e

9.3.1.2. a inexistência, nos autos do planejamento da contratação, de estudos e justificativas para se adotar a referida solução como a única adequada ao atendimento dos requisitos técnicos do serviço de transferência controlada de arquivos no Serpro;

9.3.2. contratação da solução *Sterling File Gateway* sem buscar assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e a observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da obtenção de competitividade, o que afronta o disposto no *caput* do art. 31 da Lei 13.303/2016;

9.3.3. elaboração açodada, pró-forma e a posteriori dos artefatos essenciais ao planejamento da contratação – Estudo Técnico Preliminar e Projeto Básico – apenas com o fito de cumprir o rito processual, em subversão da sequência processual prevista, definindo-se primeiro a forma de contratar para em seguida elaborar os documentos destinados a sustentar tal definição, o que desrespeita o princípio fundamental do planejamento e do controle insculpidos nos incisos I e V, do art. 6º, do Decreto-Lei 200/1967;

9.3.4. autorizações para contratação por inexigibilidade, efetuadas pelos gerentes, superintendentes, diretores, consultoria jurídica, conselheiros e presidente, sem respeito ao devido processo legal, previamente à conclusão do planejamento da contratação, sem respaldo em Estudo Técnico Preliminar, Projeto Básico e Parecer Jurídico, o que afronta o art. 7º, inciso I, c/c § 2º, inciso I, c/c § 9º da Lei 8.666/1993;

9.3.5. não existência nos autos da contratação dos seguintes artefatos relativos à solução adotada (*Sterling File Gateway*), o que afronta o disposto no inciso IX, do art. 6º da Lei 8.666/1993:

9.3.5.1. estudos técnicos relativos à viabilidade, vantagens e desvantagens de substituição da ferramenta similar em uso;

9.3.5.2. análise de riscos e os planos de migração de uma solução para a outra; e

9.3.5.3. análise comparativa dos custos das soluções para avaliação da vantajosidade econômica da substituição;

9.3.6. justificativa de preços da solução *Sterling File Gateway* baseada em uma única fonte de pesquisa, o que desatende a jurisprudência do TCU e o art. 30, § 3º, inciso III, da Lei 13.303/2016; e

9.3.7. assinatura de contrato para suporte à solução tecnológica similar, com vigência por 24 meses, dois meses antes da data em que ocorreu a contratação da solução *Sterling File Gateway*, o que desrespeita os princípios fundamentais do planejamento e do controle insculpidos nos incisos I e V, do art. 6º, do Decreto-Lei 200/1967, bem como desatende aos princípios da eficiência e da economicidade constantes do art. 31 da Lei 13.303/2016;

9.4. determinar ao Serpro a implantação de controles para que as ocorrências mencionadas no subitem 9.3 não se repitam, encaminhando o resultado ao Tribunal no prazo de 90 dias;

9.5. determinar à Sefti:

9.5.1. o monitoramento do presente acórdão, em especial o item 9.4, incluindo, ainda, a evolução dos preços praticados em eventual renovação do Contrato 62.606/2018, no que tange aos serviços de manutenção da solução IBM *Sterling File Gateway*;

9.5.2. realizar, nos termos do art. 43, II, da Lei 8.443/1992, audiência dos gestores responsáveis pelas irregularidades apontadas no subitem 9.3 desta deliberação;

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Serviço Federal de Processamento de Dados e às empresas IBM Brasil – Indústria, Máquinas e Serviços Ltda. e Padrão IX Informática Sistemas Abertos S.A.

3. O Serpro interpôs pedido de reexame contra o Acórdão 122/2020-TCU-Plenário (peça 194).

4. Ao examinar preliminarmente esse pedido, a Secretaria de Recursos expos que (peça 195):

O Serpro insurge-se contra o subitem 9.5.2 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário, *in verbis*:

9.5. **determinar** à Sefti: (...)

9.5.2. **realizar**, nos termos do art. 43, II, da Lei 8.443/1992, **audiência dos gestores responsáveis** pelas irregularidades apontadas no subitem 9.3 desta deliberação; (grifo acrescido)

No entanto, o art. 279, caput, do Regimento Interno/TCU assim dispõe:



Ressalvada a hipótese de embargos de declaração, **não cabe recurso de decisão que** rejeitar alegações de defesa, converter processo em tomada de contas especial ou determinar sua instauração, ou ainda que **determinar a realização de** citação, **audiência**, diligência ou fiscalização. (grifo acrescido)

Sendo assim, quanto à deliberação em comento, não cabe recurso, podendo a peça em exame ser recebida como elementos complementares à audiência a ser realizada, nos termos do parágrafo único do art. 279 do Regimento Interno/TCU.

(...)

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 conhecer do pedido de reexame interposto pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3 (e subitens) e 9.4 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/92 c/c arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

3.2 receber a peça 194 como elementos complementares de defesa, sem prejuízo da devida audiência determinada mediante o subitem 9.5.2 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário, nos termos do parágrafo único do art. 279 do Regimento Interno/TCU.

5. No despacho acostado à peça 199, determinei o envio do processo à Sefti, para a realização das comunicações necessárias, e, posteriormente, para a Serur efetuar as providências a seu cargo, manifestando-me no sentido de:

a) conhecer do pedido de reexame, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3 (e subitens) e 9.4 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário; e

b) receber a peça 194 como elementos complementares de defesa, sem prejuízo da devida audiência determinada mediante o subitem 9.5.2 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário, nos termos do parágrafo único do art. 279 do Regimento Interno/TCU.

6. A Serur propôs (peça 204), preliminarmente, o sobrestamento da apreciação do pedido de reexame do Serpro e o envio do processo ao Relator *a quo*, Ministro Raimundo Carreiro, para dar prosseguimento ao feito em sua etapa originária, haja vista estar pendente, na fase inicial do processo, a realização de audiências relativas aos mesmos fatos que motivaram a determinação ora recorrida, bem como o consequente julgamento de mérito quanto à responsabilização dos gestores.

7. Assim sendo, no despacho de peça 205, decidi sobrestar a apreciação do pedido de reexame do Serpro, determinando o envio do processo à Sefti, para dar prosseguimento às audiências determinadas pelo item 9.5.2 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário.

8. O recorrente se insurge contra essa decisão monocrática nos termos que se seguem (peça 206):

3. O Ministro Relator Vital do Rêgo, então, por meio do despacho de peça 205, acolheu a proposição, determinando o sobrestamento da apreciação do pedido de reexame do SERPRO e o envio do processo à Sefti, para dar prosseguimento às audiências determinadas pelo item 9.5.2 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário.

4. Ressalte-se, contudo, que o pedido de reexame interposto pelo SERPRO visa justamente afastar o reconhecimento das supostas irregularidades tratadas no item 9.3 do Acórdão recorrido, o que, por via de consequência, afastaria qualquer possibilidade de responsabilização dos gestores do SERPRO, tornando assim a audiência destes supérflua e descabida. É dizer, há uma **relação de prejudicialidade** entre o item do Acórdão que reconheceu supostas irregularidades na contratação (9.3) e o item que determinou as audiências dos gestores (9.5.2), de forma que, enquanto não se verificar decisão definitiva quanto ao primeiro item, não se poderia, por decorrência lógica, avançar para o segundo. **Pelas mesmas razões**, aliás, **é que o item 9.4 manteve-se sobrestado** (“9.4. determinar ao Serpro a implantação de controles para que as ocorrências mencionadas no subitem 9.3 não se repitam, encaminhando o resultado ao Tribunal no prazo de 90 dias”).

5. Perceba-se, nesse diapasão, que a determinação de realização das audiências antes do julgamento do recurso é **incongruente com o determinado no Acórdão 122/2020-TCU Plenário**. Isto porque o fundamento expresso para as audiências é o art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) e o referido dispositivo tem como condição a verificação de “ocorrência de irregularidade”. As irregularidades estão apontadas no item 9.3, objeto do recurso, e com o conhecimento do recurso os efeitos desse item estão suspensos. 6. Dito de outro modo, não se pode considerar as audiências determinadas no Acórdão 122/2020-TCU-Plenário como parte da instrução, pois no referido Acórdão restou claro que aquelas deveriam ocorrer após o reconhecimento das irregularidades, o que está sendo questionado na via recursal. Se tais audiências



houvessem sido previstas para a "fase originária", **não seriam para os termos do art. 43, II, da Lei nº 8.443/1992, mas sim para os termos do art. 11 da referida Lei:**

(...)

7. Destaque-se, ademais, que o julgamento de mérito quanto à responsabilização dos gestores partindo-se de premissa não definitivamente julgada pelo Tribunal, com as devidas vênias, não privilegia a ordem processual, mas ao contrário, inverte a ordem já determinada no Acórdão 122/2020-TCU-Plenário, bem como **inova** no processo, uma vez que esta E. Corte já proferiu decisão de mérito **sem** a realização de tais oitivas.

8. É evidente o conteúdo decisório da decisão, que não se restringe a despacho de mero expediente para saneamento do processo, dado que conflita com o disposto no Acórdão 122/2020-TCU-Plenário. Ora, se o Plenário do TCU houvesse entendido que a audiência dos gestores compunha a fase inicial do processo, o próprio Acórdão sobredito não teria sido exarado antes das referidas audiências. A realização das oitivas neste momento processual constituirá fato novo a ser considerado no decisor, o que se mostra inadmissível, pois representa **ofensa ao devido processo legal, cerceamento de defesa e prejuízo ao contraditório**.

9. Requer-se, pois, respeitosamente, que Vossa Excelência reconsidere a decisão de peça 205 e determine o processamento do pedido de reexame do SERPRO, tendo em vista que:

9.1 Há uma relação de prejudicialidade entre o item do Acórdão que reconheceu supostas irregularidades na contratação (9.3) e o item que determinou as audiências dos gestores responsáveis (9.5.2), de forma que, enquanto não se verificar decisão definitiva quanto ao primeiro item, não se poderia, por decorrência lógica, avançar para o segundo;

9.2 O item 9.4 do Acórdão, pelas mesmas razões do parágrafo anterior, encontra-se sobrestado, não havendo razão lógica para tratamento distinto quanto ao item 9.5.2;

9.3 A determinação de realização das audiências antes do julgamento do pedido de reexame é incongruente com o determinado no Acórdão 122/2020-TCU-Plenário, pois o fundamento expressamente utilizado é o art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, que tem como condição a verificação da "ocorrência de irregularidade". Caso tais oitivas houvessem sido previstas para a "fase originária", não seriam para os termos do art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, mas sim para os termos do art. 11 da referida Lei;

9.4 O julgamento de mérito quanto à responsabilização dos gestores partindo-se de premissa não definitivamente julgada pelo Tribunal não privilegia a ordem processual, mas, ao contrário, inverte a ordem já determinada no Acórdão 122/2020-TCU-Plenário, bem como inova no processo, uma vez que esta E. Corte já proferiu decisão de mérito sem a realização de tais oitivas;

9.5 A manutenção da decisão representaria ofensa ao devido processo legal, cerceamento de defesa e prejuízo ao contraditório.

10. Na improvável hipótese de Vossa Excelência não reconsiderar a r. decisão, requer-se seja este petitório recebido e processado como **recurso de agravo**, com fulcro no princípio da fungibilidade.

É o relatório.

VOTO

Conforme consignado no relatório precedente, o presente agravo foi interposto pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) contra despacho deste Relator (peça 205) que sobrestou a apreciação do pedido de reexame do Serpro contra o Acórdão 122/2020-TCU-Plenário.

2. O julgado supracitado apreciou Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Padrão IX Informática Sistemas Abertos S.A. (PIX) em face de possíveis irregularidades ocorridas em contrato de tecnologia da informação (TI), celebrado entre o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e a empresa IBM Brasil – Indústria, Máquinas e Serviços Ltda. por meio de contratação direta por inexigibilidade de licitação, *verbis*:

9.3. dar ciência ao Serviço Federal de Processamento de Dados de que foram identificadas as seguintes impropriedades no âmbito do Contrato 62.606/2018, firmado com a IBM Brasil – Indústria, Máquinas e Serviços Ltda.:

9.3.1. contratação direta por inexigibilidade da solução *Sterling File Gateway* sem respaldo legal, em especial no art. 30 da Lei 13.303/2016, tendo em vista:

(...)

9.5. determinar à Sefti:



(...)

9.5.2. realizar, nos termos do art. 43, II, da Lei 8.443/1992, audiência dos gestores responsáveis pelas irregularidades apontadas no subitem 9.3 desta deliberação;

3. Ao examinar preliminarmente o pedido de reexame, a Secretaria de Recursos (Serur) propôs (peça 195):

3.1 conhecer do pedido de reexame interposto pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3 (e subitens) e 9.4 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/92 c/c arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

3.2 receber a peça 194 como elementos complementares de defesa, sem prejuízo da devida audiência determinada mediante o subitem 9.5.2 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário, nos termos do parágrafo único do art. 279 do Regimento Interno/TCU.

4. No despacho acostado à peça 199, determinei o envio do processo à Sefti, para a realização das comunicações necessárias, e, posteriormente, para a Serur efetuar as providências a seu cargo, manifestando-me no sentido de:

a) conhecer do pedido de reexame, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3 (e subitens) e 9.4 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário; e

b) receber a peça 194 como elementos complementares de defesa, sem prejuízo da devida audiência determinada mediante o subitem 9.5.2 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário, nos termos do parágrafo único do art. 279 do Regimento Interno/TCU.

5. A Serur propôs (peça 204), preliminarmente, o sobrestamento da apreciação do pedido de reexame do Serpro e o envio do processo ao Relator *a quo*, Ministro Raimundo Carreiro, para dar prosseguimento ao feito em sua etapa originária, haja vista estar pendente, na fase inicial do processo, a realização de audiências relativas aos mesmos fatos que motivaram a determinação ora recorrida, bem como o consequente julgamento de mérito quanto à responsabilização dos gestores.

6. Assim sendo, no despacho de peça 205, decidi sobrestar a apreciação do pedido de reexame do Serpro, determinando o envio do processo à Sefti, para dar prosseguimento às audiências determinadas pelo item 9.5.2 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário.

7. O recorrente argumenta, em síntese, que (peça 206):

i) o pedido de reexame afastaria qualquer possibilidade de responsabilização dos gestores do Serpro, tornando assim a audiência destes supérflua e descabida;

ii) a determinação de realização das audiências antes do julgamento do recurso [pedido de reexame] é incongruente com o determinado no Acórdão 122/2020-TCU-Plenário, porque o fundamento expresso para as audiências é o art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, tendo como condição a verificação de “ocorrência de irregularidade”, objeto do pedido de reexame;

iii) se tais audiências houvessem sido previstas para a “fase originária”, não seriam para os termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, mas sim para os termos do art. 11 da referida Lei; e

iv) se o Plenário do TCU houvesse entendido que a audiência dos gestores compunha a fase inicial do processo, o próprio Acórdão sobredito não teria sido exarado antes das referidas audiências. A realização das oitivas neste momento processual constituirá fato novo a ser considerado no *decisum*, o que se mostra inadmissível, pois representa ofensa ao devido processo legal, cerceamento de defesa e prejuízo ao contraditório.

8. Inicialmente, cumpre registrar que, ante a presença dos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, o agravo merece ser conhecido.

9. Quanto ao mérito, adianto que não merecem acolhimento os argumentos apresentados pelo recorrente.

10. De fato, o TCU determinou expressamente à Sefti realizar, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, a audiência dos gestores do Serpro responsáveis pelas irregularidades apontadas no subitem 9.3 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário. O fundamento no art. 43 da Lei 8.443/1992 está correto, pois se trata de processo de Representação em que se procedeu à fiscalização do Contrato 62.606/2018, conforme consta do item 9.3 da referida deliberação.



11. Não há por que se falar em fundamentação no art. 11 da Lei 8.443/1992, conforme citado pelo recorrente, porque esse normativo versa sobre processos de tomada e prestação de contas.

12. Não vejo incongruência na determinação para realizar audiência dos gestores responsáveis pela irregularidade apontada no item 9.3 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário. Pelo contrário, é na fase de audiência que os gestores terão a oportunidade de apresentar suas razões de justificativa, em respeito ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório.

12. O recorrente insurge-se contra o subitem 9.5.2 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário, conforme destacado ela Serur (peça 195), ou seja, contra a realização da audiência determinada pelo Tribunal.

14. Neste ponto, trago a lume o disposto no art. 279, *caput*, do Regimento Interno do TCU:

Art. 279. Ressalvada a hipótese de embargos de declaração, não cabe recurso de decisão que rejeitar alegações de defesa, converter processo em tomada de contas especial ou determinar sua instauração, ou ainda que determinar a realização de citação, audiência, diligência ou fiscalização.

Parágrafo único. Se a parte intentar o recurso, a documentação encaminhada será aproveitada como defesa, sempre que possível, sem prejuízo da realização da citação ou da audiência, quando for obrigatória.

15. Portanto, ao exarar o Despacho de peça 199, acolhi o entendimento da Serur (peça 195), no sentido de receber a peça 194, pedido de reexame, como elementos complementares de defesa, sem prejuízo da devida audiência determinada mediante o subitem 9.5.2 do Acórdão 122/2020-TCU-Plenário, nos termos do parágrafo único do art. 279 do Regimento Interno do TCU.

16. Logo, considero que não deve ser provido o recurso interposto pelo Serviço Federal de Processamento de Dados.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2844/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 027.405/2018-4.

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

3. Recorrente: Serviço Federal de Processamento de Dados (33.683.111/0001-07).

4. Entidade: Serviço Federal de Processamento de Dados.

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Rafael Effting Cabral (OAB/DF 42.868) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, em que se aprecia, nesta fase processual, agravo interposto pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), em face do despacho decisório proferido por este relator em 22/9/2020, por meio do qual foi sobrestada a apreciação do pedido de reexame do Serpro contra o Acórdão 122/2020-TCU-Plenário,

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

9.1. conhecer do presente agravo, com fundamento nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente;

9.3. restituir os autos à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti para prosseguimento do feito.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.



11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2844-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

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

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 004.959/2015-9

Apensos: TC 020.925/2017-4; 031.524/2020-6 e 034.022/2020-1

Natureza: Embargos de Declaração

Órgão/Entidade/Unidade: Município de Aquiraz/CE

Recorrentes: Lest Engenharia Ltda. – EPP (CNPJ 12.312.542/0001-89) e Luiz Eduardo Studart Gomes Júnior (CPF 101.307.993-00)

Representação legal: Cibele Cidrão Studart Gomes (OAB/CE 22.730), e outros

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS AO ACÓRDÃO 763/2020-TCU-PLENÁRIO. AUSÊNCIA DE INTERESSE EM RECORRER. NÃO CONHECIMENTO. DECLARAÇÃO, DE OFÍCIO, DA NULIDADE DAS COMUNICAÇÕES ENDEREÇADAS AOS EMBARGANTES ACERCA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. RECONHECIMENTO DA DATA DE COMPARECIMENTO AOS AUTOS COMO DATA DE NOTIFICAÇÃO DO ACÓRDÃO 2101/2019-TCU-PLENÁRIO EM RELAÇÃO AOS EMBARGANTES.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Lest Engenharia Ltda. – EPP e por seu representante legal, Luiz Eduardo Studart Gomes Júnior, ao Acórdão 763/2020-TCU-Plenário, que julgou os embargos de declaração opostos por Ritelza Cabral Demétrio, Edson Sá, Francisco Rafael Duarte Sá e Ecmar Demétrio Monte Coelho ao Acórdão 2101/2019-TCU-Plenário, prolatado em processo de tomada de contas especial, por meio do qual os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares.

2. O Acórdão recorrido foi prolatado nos seguintes termos:

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Ritelza Cabral Demétrio, Edson Sá, Francisco Rafael Duarte Sá e Ecmar Demétrio Monte Coelho ao Acórdão 2101/2019-TCU-Plenário, prolatado em processo de tomada de contas especial, por meio do qual os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares,

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 por Ritelza Cabral Demétrio, Edson Sá e Francisco Rafael Duarte Sá, por atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU;

9.2. conhecer excepcionalmente dos embargos de declaração opostos por Ecmar Demétrio Monte Coelho, relevando a sua intempestividade, ante as razões constantes do Voto parte desta deliberação;

9.3. acolher parcialmente os embargos opostos por Ritelza Cabral Demétrio, de forma a integrar a decisão recorrida, visando ao saneamento das omissões reconhecidas, conforme as razões expostas no Voto condutor do presente Acórdão, mantendo-se, em seus exatos termos, a decisão recorrida;

9.4. rejeitar os embargos opostos por Edson Sá, Francisco Rafael Duarte Sá e Ecmar Demétrio Monte Coelho;



9.5. tornar insubsistente o item 2 do Ofício 5656/2019-TCU/Seproc, de 25/9/2019, mantendo-se inalterados os seus demais termos; e

9.6. dar ciência desta deliberação aos embargantes, alertando a Seproc sobre a mudança de endereço das representantes legais de Eymar Demétrio Monte Coelho.”

3. Nos presentes embargos opostos pela empresa Lest Engenharia Ltda. – EPP (peça 297), a embargante alega preliminarmente, a ocorrência de prescrição, e, no mérito, inicialmente, apresenta as seguintes alegações sobre ocorrência de omissão por parte do Tribunal, por não considerar o efeito suspensivo em relação ao recurso de reconsideração interposto pela empresa (peça 274), *in verbis*:

“(…)

Assim, foram expedidos os respectivos ofícios notificatórios do acórdão em epígrafe a todos os interessados do processo. Todavia, o Ofício nº 5653/2019- Seproc, de 25/09/19 (peça 241), destinado à Lest Engenharia Ltda, fora equivocadamente enviado para patrono diverso daquele indicado pela referida empresa às peças 193 a 196 na data de 11/07/2018, quando foram juntados aos autos novos instrumentos procuratórios e requerido expressamente que *“todas as intimações e notificações expedidas no curso da presente TCE ‘passassem’ a ser efetuadas ÚNICA E EXCLUSIVAMENTE em nome da advogada CIBELE CIDRÃO STUDART GOMES, OAB/CE 22.730, com endereço profissional na Rua Alberto Feitosa Lima, nº 180, Apto 1101, Bairro Guararapes, Fortaleza/CE, CEP: 60.810-018, sob pena de nulidade por infringência ao artigo 5º, inciso LV, da Carta Magna Brasileira”*.

Desta feita, tão logo a empresa peticionante percebeu o equívoco cometido pela r. secretaria de controle externo deste n. Tribunal ao realizar esporadicamente o acompanhamento eletrônico do feito, a mesma protocolou IMEDIATAMENTE uma **petição de arguição de nulidade de intimação do acórdão nº 2101/2019 – Plenário** (peça 271), dando-se por intimada acerca do teor do referido *decisum* nos autos na data de **14/01/2020** e requerendo, por conseguinte, a restituição do prazo processual para fins de interposição de recurso, dado o vício de nulidade da notificação anterior.

Porém, considerando que, nos termos dos arts. 285 e 183, II, do RITCU, o prazo de 15 (quinze) dias para interposição de **Recurso de Reconsideração** começa a fluir a partir da data do “documento que comprove a ciência da parte”, a empresa Lest Engenharia e seu representante legal interpuseram a medida em tempo hábil, na data de **27/01/20**, com vistas a evitar a perempção do seu direito.

Assim, consta dos autos que, contra a decisão do Acórdão nº 2101/2019 – Plenário se insurgiram os requerentes Antônio Napoleão Leite Filgueiras (peça 263), Lest Engenharia Ltda e Luiz Eduardo Studart Gomes Júnior (peça 274) por meio de Recurso de Reconsideração, e, Ritelza Cabral Demétrio (peça 257), Edson Sá (peça 216), Francisco Rafael Duarte Sá (peça 216) e Eymar Demétrio Monte Coelho (peça 272) através de Embargos de Declaração, tendo sido em seguida proferido o **Acórdão nº 763/2020 – Plenário**, na data de 01/04/2020.

Ocorre que o aludido *decisum* se restringiu somente a pronunciar-se sobre os embargos declaratórios opostos pelos interessados acima indicados, restando, contudo, silente acerca das medidas interpostas pelos demais recorrentes, não tendo sequer mencionado a hipótese de análise de admissão e posterior apreciação dos Recursos de Reconsideração já acostados aos fólios processuais.

Destarte, considerando que não fora proferido nos autos nenhum despacho ou decisão se manifestando acerca do “pedido de nulidade de notificação do Acórdão 2101/2019 – Plenário” formulado pelos ora embargantes (peça 271), nem tampouco fora determinado pelo douto Relator que fosse feito pela secretaria competente em tempo oportuno o necessário exame de admissibilidade do Recurso de Reconsideração interposto pelos mesmos na data de 27/01/20 (peça 274), vêm os peticionantes opor os presentes **Embargos Declaratórios** com vistas a sanar as **OMISSÕES** realizadas por este Colendo Sodalício de Contas, em preservação aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, insculpidos no art. 5º, incisos LIV e LV, da Carta Magna Brasileira, tendo em vista que, **inobstante os embargantes tenham adotado medidas aptas a resguardar seu direito de defesa, os mesmos foram notificados a efetuar o pagamento do débito e da multa que lhes foram impostos no Acórdão 2101/2019, no prazo de 15 (quinze) dias, tendo sido “ignorado”, data máxima vênia, por este Egrégio Tribunal Contábil o efeito suspensivo automático inerente ao Recurso de Reconsideração interposto à peça 274, consoante preconizam os arts. 33 da Lei nº 8.443/1992 e 285 do Regimento Interno do TCU6, razão pela qual se faz necessário o conhecimento e posterior provimento da medida ora interposta nos termos das razões adiante expostas.”**



4. Em seguida, em arguição de obscuridade, a embargante alega que, apesar de o Tribunal não ter se manifestado sobre a petição à peça 271, na qual requer o reconhecimento da nulidade da notificação do Acórdão 2101/2019-TCU-Plenário, foi notificada do acórdão ora embargado, por meio do Ofício 34.624/2020-TCU/Seproc (peça 293). Na mesma comunicação, a empresa foi notificada para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da comunicação, recolher aos cofres da União o valor histórico do débito atualizado, no montante de R\$ 3.732.907,88, mais multa, no valor de R\$ 120.000,00.

5. Ao final, a recorrente requer (peça 297):

- a) o acolhimento da preliminar de prescrição do débito e, por conseguinte, o arquivamento do feito em relação aos peticionantes;
- b) ultrapassada a preliminar, que o Tribunal se posicione sobre o pedido de nulidade de notificação do Acórdão 2101/2019-TCU-Plenário;
- c) que sejam enfrentadas a omissão e a obscuridade alegada.

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Lest Engenharia Ltda. – EPP e por seu representante legal, Luiz Eduardo Studart Gomes Júnior, ao Acórdão 763/2020-TCU-Plenário, que julgou os embargos de declaração opostos por Ritelza Cabral Demétrio, Edson Sá, Francisco Rafael Duarte Sá e Ecmarr Demétrio Monte Coelho ao Acórdão 2101/2019-TCU-Plenário, prolatado em processo de tomada de contas especial, por meio do qual os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares.

2. De plano, os presentes embargos não devem ser conhecidos, ante a ausência de interesse em recorrer, visto que a decisão embargada julgou tão somente os embargos de declaração interpostos por outros responsáveis, que não os ora recorrentes.

3. Em que pese esta decisão, entendo que os embargos trouxeram questões que podem ser tratadas, neste momento, de ofício, de forma a trazer o processo à ordem em relação a alguns pontos específicos.

4. Inicialmente, trato da alegação de que a empresa foi notificada do acórdão ora embargado, por meio do Ofício 34.624/2020-TCU/Seproc (peça 293), sendo, ao mesmo tempo, notificada para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da comunicação, recolher aos cofres da União o valor histórico do débito atualizado, no montante de R\$ 3.732.907,88, mais multa, no valor de R\$ 120.000,00, quando o Tribunal ainda não havia se manifestado sobre o requerimento do reconhecimento da nulidade da notificação do Acórdão 2101/2019-TCU-Plenário. Quanto a este ponto, cabe declarar a nulidade da notificação da ora recorrente, por meio do Ofício 34.624/2020-TCU/Seproc, acerca do Acórdão 763/2020-TCU-Plenário. Conforme o subitem 9.6 daquela decisão, apenas os então embargantes deveriam ser notificados daquele acórdão. Uma vez que o Ofício 34.626/2020-TCU/Seproc (peça 294) notificou também o representante legal da empresa acerca do Acórdão 763/2020-TCU-Plenário, além do Acórdão 2101/2019-TCU-Plenário, esta comunicação deve também ser declarada nula.

5. Ainda em relação à nulidade da comunicação por meio do Ofício 34.624/2020-TCU/Seproc, no qual constou a notificação para o recolhimento do débito e da multa imputados pelo Acórdão 2101/2019-TCU-Plenário, há que ser considerado que no momento dessa notificação, a empresa Lest Engenharia Ltda. e seu representante legal já haviam interposto recurso de reconsideração contra a mencionada decisão (peça 274), o qual ainda se encontra pendente de julgamento.



6. Passo a tratar do requerimento do reconhecimento da nulidade da notificação do Acórdão 2101/2019-TCU-Plenário (petição à peça 271), acerca do qual ainda não houve pronunciamento por parte do Tribunal ou do relator.

7. A referida comunicação processual foi endereçada ao procurador Eugenio de Araujo e Oliveira Lima constituído pela empresa e por seu representante legal (procurações às peças 81 e 83), conforme AR dos Correios à peça 248. Entretanto, a nulidade dessa notificação é arguida em razão de ter constado das peças 193 e 194, encaminhadas ao Tribunal por ocasião da apresentação de alegações de defesa, o requerimento para que todas as intimações e notificações expedidas no curso processo passassem a ser efetuadas única e exclusivamente em nome da advogada Cibele Cidrão Studart Gomes (procurações às peças 195 e 196).

8. Cabe razão aos embargantes. Entretanto, tendo em vista o comparecimento da empresa aos autos em 14/01/2020 por meio da petição à peça 271, e considerando o art. 183, inciso II, do Regimento Interno do TCU, dispondo que os prazos processuais contam a partir da data constante de documento que comprove a ciência das partes, a data de notificação da empresa e do seu representante legal acerca do Acórdão 2101/2019-TCU-Plenário será considerada como a data acima mencionada.

9. Quanto à alegação de que o recurso de reconsideração interposto pelos ora embargantes em 27/01/2020 não foi apreciado pelo Tribunal, cabe esclarecer que este recurso, bem como os demais recursos de reconsideração interpostos por outros responsáveis, serão objeto de análise em momento seguinte ao julgamento dos embargos de declaração opostos à decisão objeto dos mencionados recursos. Por essa razão, por força do acórdão nos presentes embargos, os autos serão encaminhados para o tratamento desses recursos de reconsideração na fase processual seguinte.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2845/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 004.959/2015-9.
- 1.1. Apensos: 020.925/2017-4; 031.524/2020-6 e 034.022/2020-1.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.
3. Recorrentes: Lest Engenharia Ltda. – EPP (CNPJ 12.312.542/0001-89) e Luiz Eduardo Studart Gomes Júnior (CPF 101.307.993-00).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Município de Aquiraz/CE.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Cibele Cidrão Studart Gomes (OAB/CE 22.730) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Lest Engenharia Ltda. – EPP e por seu representante legal, Luiz Eduardo Studart Gomes Júnior, ao Acórdão 763/2020-TCU-Plenário, que julgou os embargos de declaração opostos por Ritelza Cabral Demétrio, Edson Sá, Francisco Rafael Duarte Sá e Ecmarr Demétrio Monte Coelho ao Acórdão 2101/2019-TCU-Plenário, prolatado em processo de tomada de contas especial, por meio do qual os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares,

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

9.1. não conhecer dos presentes embargos de declaração, por não atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU;



9.2. declarar, de ofício, a nulidade das notificações efetuadas por meio dos Ofícios 34.624/2020-TCU/Seproc e 34.626/2020-TCU/Seproc;

9.3. reconhecer a data de 14/01/2020 como data de notificação da empresa Lest Engenharia Ltda. – EPP e de seu representante legal, Luiz Eduardo Studart Gomes Junior, acerca do Acórdão 2101/2019-TCU-Plenário;

9.4. dar ciência desta deliberação aos embargantes, por meio de sua advogada Cibele Cidrão Studart Gomes; e

9.5. encaminhar o processo à Serur para adoção das providências quanto aos recursos de reconsideração interpostos nestes autos.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2845-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 029.137/2016-0

Natureza: Relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC

Órgão/Entidade/Unidade: Universidade Federal do Ceará – UFC

Responsáveis: Florentino de Araujo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), José Luciano Bezerra Moreira (CPF 045.096.413-20), Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), Suely Beserra de Castro (CPF 146.188.503-53), Rafael Henriques de Araújo Neto (CPF 136.369.523-15) e

Edcon Comércio e Construções Ltda. (CNPJ 86.712.247/0001-56)

Representação legal: Adriano Fernandes da Cunha (OAB/CE 29.396) e outros, representando Florentino de Araujo Cardoso Filho; Brunilo Jacó de Castro e Silva Filho (OAB/CE 4.073) e outros, representado Suely Beserra de Castro; Maria Glicia Conde Santiago (OAB/CE 23.767) e outros, representando Universidade Federal do Ceará.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA – FOC. HOSPITAL UNIVERSITÁRIO WALTER CANTÍDIO (HUWC) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS ACATADAS APENAS PARCIALMENTE. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ART. 58 DA LEI 8.443/92 AOS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lançada aos autos pela SecexSaúde (peça 199):

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), Fiscalis 463/2016, realizada no Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) da Universidade Federal do Ceará (UFC), com objetivo de avaliar a regularidade dos procedimentos de contratação da empresa Edcon Comércio e Construções Ltda. pelo nosocômio.



2. A fiscalização foi realizada pela extinta Secex-CE (Portaria Secex-CE 1.166/2016, de 17/10/2016), em consonância com despacho de 3/6/2016 do ministro Augusto Sherman (TC 014.158/2016-7). O volume dos recursos fiscalizados foi de R\$ 18.552.224,05, referente ao total dos contratos celebrados entre o HUWC e a empresa Edcon Comércio e Construções Ltda.

HISTÓRICO

3. É descrito pela equipe de fiscalização, em seu relatório, que as contratações do Hospital Universitário Walter Cantídio – HUWC/UFC com a empresa Edcon Comércio e Serviços Ltda. foram selecionadas, no âmbito da FOC, com base em modelo probabilístico de risco, conforme informações constantes da peça 2, p. 4, do TC 014.158/2016-7. A fiscalização realizada pela então Secex/CE abrangeu aspectos de conformidade das contratações, sendo avaliados os processos relacionados à reforma de blocos do HUWC (peça 114, p. 2 e 9).

4. O HUWC, gerenciado à época pela Sociedade de Assistência a Maternidade Escola Assis Chateaubriand (Sameac), realizou as Concorrências Públicas Nacionais CPN 28/2012 e CPN 29/2012, objetivando a reforma de unidades de blocos pertencentes ao HUWC, no Campus do Porangabussu/UFC, redundando, respectivamente, nos Contratos 15/2012 e 16/2012, firmados com a referida empresa Edcon Comércio e Construções Ltda.

5. O Contrato 15/2012, assinado em 19/12/2012, tem como objeto a reforma de Unidades do Bloco 202 ou Bloco Cirúrgico, Ambulatório de Dermatologia no Bloco 207 e Ambulatório de Pediatria no Bloco 205 do HUWC, com preço global de R\$ 10.660.877,27. O documento denominado ‘Cronograma Global Físico Financeiro’ detalha os serviços nos seguintes locais: ambulatório de dermatologia; ambulatório de pediatria; centro cirúrgico, sala de recuperação e centro de material estéril; unidade de transplantes; e enfermarias da clínica cirúrgica (peça 176).

6. O referido Contrato 15/2012 foi alterado em 14,13%, levando-se em conta a soma dos acréscimos e supressões dos replanilhamentos alusivos aos 1º e 3º Termos Aditivos (R\$ 1.506.187,27). Em termos de execução financeira, tem-se a seguinte situação (peça 114, p. 5-6):

a) valor pago: R\$ 1.608.317,97 – relativo a 13,36% do valor atualizado e reajustado, conforme Relatório Situacional sobre as obras da 2ª etapa do REHUF – HUWC de 30/4/2015; e

b) saldo financeiro: R\$ 10.430.700,07 – relativo a 86,64% do valor atualizado e reajustado.

7. O Contrato 16/2012, assinado em 19/12/2012, tem como objeto a reforma de Unidades do Bloco Central ou Bloco 201, com preço global de R\$ 6.252.923,52 (peça 177). A Ordem de Serviço 004/2013, de 25/2/2013, detalha a relação de áreas dos serviços: Reforma do Ambulatório do Servidor, Reforma da Clínica de Transplante de Medula Óssea – TMO, Reforma das Fachadas do Bloco Central – HUWC, Reforma da Hemodiálise, Reforma da Nutrição Parental, Reforma dos Sanitários de Público e Circulação do 1º pavimento do Bloco Central, e Reforma da Unidade de Pediatria (peça 149, p. 11).

8. O referido Contrato 16/2012 foi alterado em 53,24%, levando-se em conta a soma dos acréscimos e supressões dos replanilhamentos alusivos aos 1º e 5º Termos Aditivos (R\$ 3.328.765,10). Em termos de execução financeira, tem-se a seguinte situação (peça 114, p. 6-7):

a) valor pago: R\$ 1.477.100,17 – relativo a 22,68% do valor atualizado e reajustado (conforme Relatório Situacional sobre as obras da 2ª etapa do REHUF – HUWC de 30/04/2015); e

b) saldo financeiro: R\$ 5.036.105,87 – relativo a 77,32% do valor atualizado e reajustado.

Distratos

9. A empresa Edcon Comércio e Construções Ltda. fez os pedidos de rescisão contratual amigável: do Contrato 15/2012, em 20/10/2014 e 24/11/2014 (peça 149, p. 156-161 e 166-174), do Contrato 16/2012, em 24/11/2014 (peça 149, p. 363-371) e do Contrato 12/2012, em 25/11/2014 (peça 149, p. 372-377), argumentando a impossibilidade fática da continuidade à execução dos contratos, mormente em decorrência das constantes necessidades de alterações contratuais a fim de compatibilizá-los às exigências técnicas, o que poderia levar ao descumprimento dos prazos estabelecidos, além da necessidade do realinhamento à cláusula econômico-financeira.

10. É oportuno observar que o Contrato 12/2012 está sendo tratado no TC 029.138/2016-7 (Fiscalização 464/2016) - auditoria de conformidade em objetos selecionados com base em modelo



probabilístico de análise de dados com o objetivo de avaliar a regularidade dos procedimentos de contratação da empresa Edcon Comércio e Construções Ltda. pela Maternidade Escola Assis Chateaubriand (MEAC), também sob a relatório do ministro Augusto Sherman (peça 114, p. 10).

11. A Ebserh abriu o Processo Administrativo 2067.006741/2015-10 para que o gestor contratual o apreciasse e adotasse as providências necessárias ao deslinde dos ajustes (peça 114, p. 8).

12. A equipe de fiscalização relata em seu relatório que, conforme informações colhidas junto à então Gerência Administrativa dos Hospitais Universitários da UFC/CE, até o final da auditoria, ainda não haviam sido firmadas as rescisões dos Contratos 15/2012 e 16/2012 com a empresa Edcon Comércio e Construções Ltda. Os referidos contratos já se encontravam com suas vigências expiradas, as obras não foram concluídas e estavam paralisadas ante o abandono da obra pela empresa executora dos serviços (peça 114, p. 8).

13. A partir da aplicação das questões de auditoria constantes da matriz de planejamento, a equipe de fiscalização identificou quatro achados de auditoria.

14. O primeiro achado, relatado no relatório da equipe, constatou que o HUWC não realizou estudos técnicos preliminares que servissem de base para a elaboração dos termos de referências que originaram os Contratos 15/2012 e 16/2012. Como consequência desse achado, as contratações não atenderam à necessidade do nosocômio, gerando replanilhamentos, aditivos de valor, inclusão de itens em duplicidade, com descumprimento de cronograma e paralisação dos serviços (peça 114, p. 10-13).

15. O segundo achado da equipe de fiscalização relata que os procedimentos licitatórios do HUWC (CPN 28/2012 e 29/2012, que resultaram, respectivamente, nos Contratos 15/2012 e 16/2012) não continham objeto suficientemente detalhado ante a ausência de projetos e inconsistências de quantitativos. Como consequência, houve diversos replanilhamentos até a paralisação de todas as frentes de serviços pela empresa executora das obras, referentes aos referidos Contratos 15/2012 e 16/2012, com percentuais de execução de apenas 12,41% e 19,6%, respectivamente, causando indisponibilidade de 52 leitos hospitalares, perda de receitas da pasta da saúde e aumento de custos para realização de novo certame licitatório (peça 114, p. 13-23).

16. O terceiro achado constatou baixa competitividade nas três concorrências presenciais, com regime de empreitada global, dos Hospitais Universitários HUWC e Meac, realizadas concomitantemente, sem justificativas ou utilização de outra modalidade licitatória, em especial o pregão, obrigatório para realização dos serviços comuns de engenharia, sem a devida demonstração circunstanciada da inviabilidade de sua adoção.

17. Pois, nas Concorrências CPN 28/2012 e CPN 29/2012, participaram apenas dois licitantes, e apenas um licitante na Concorrência Meac CPN 30/2012, sagrando-se vencedora, em todos os certames, a mesma empresa, Edcon Construções e Serviços Ltda. Como consequência do achado, a equipe considerou que houve ‘falta de competitividade e contratação de empresa que não representa a seleção da proposta mais vantajosa para a administração; direcionamento; descumprimento de prazos; refazimento de cronograma e paralisação de serviços’ (peça 114, p. 23-27).

18. O quarto, e último achado, relatou ter sido constatado, no âmbito dos Contratos 15/2012 e 16/2012, pagamento a maior do item ‘Administração Local da Obra’, com a utilização de forma de medição inadequada (mensal) e o consequente faturamento desses serviços de forma não proporcional à execução da obra, em desacordo com a jurisprudência do TCU (Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário) e em inobservância ao princípio constitucional da transparência dos gastos públicos, ao art. 40, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, bem como ao art. 17 do Decreto 7.983/2013. Como consequência do achado, a equipe destacou ‘a possibilidade de pagamentos de serviços por permanência em descompasso com o andamento da obra’ (peça 114, p. 27-31).

19. Em relação ao Contrato 15/2012, dos R\$ 649.826,21 previstos para o grupo orçamentário contratado relacionado à administração local, o HUWC/UFC atestou R\$ 385.872,99, o que representa 59,38% do valor total desses serviços. Contudo, o avanço físico e financeiro das obras, atestado em R\$ 1.323.224,26, representa apenas 12,41% do valor do referido contrato (peça 18, p. 6).



20. Em relação ao Contrato 16/2012, o HUWC já atestou 100% dos R\$ 336.225,69 previstos para o grupo orçamentário contratado relacionado à administração local, enquanto que o avanço físico e financeiro das obras, atestado em R\$ 1.223.257,78, representa apenas 19,56% do valor do referido contrato (peça 18, p. 6).

21. O descompasso entre os pagamentos e o andamento das obras para os serviços de 'Administração Local' levou ao faturamento irregular dos referidos serviços no valor de R\$ 575.689,51. Os quadros que detalham o cálculo desse montante estão no relatório de auditoria (peça 114, p. 28-29).

22. Em razão dos achados de auditoria, a então Secex-CE propôs audiência dos responsáveis, bem como oitiva da empresa contratada, além de determinação à Ebserh e recomendação ao HUWC/UFC (peça 114, p. 33-35).

23. Cumprindo determinação do Ministro Relator Augusto Sherman, contida no despacho à peça 116, que aquiesceu em parte com a unidade técnica, realizou-se audiência dos responsáveis, oitiva da empresa contratada e diligências, nos seguintes termos:

a) audiência, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, dos seguintes responsáveis, todos vinculados ao HUWC, para que apresentassem razões de justificativa no prazo de quinze dias:

a.1) Srs. Florentino de Araújo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente; Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo; Suely Beserra de Castro (CPF 146.188.503-53), ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários; e Rafael Henrique de Araújo Neto (CPF 136.369.523-15), Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários, pela realização dos procedimentos licitatórios no HUWC (CPN 28/2012 e 29/2012) com objeto não suficientemente detalhado ante a ausência de projetos e inconsistências de quantitativos, ocasionando constantes replanilhamentos com elevados acréscimos e supressões, incluindo alteração de valor total contratado, em regime de empreitada por preço global, com a consequente paralisação de todas as frentes de serviços pela empresa executora das obras, referentes aos Contratos 15/2012 e 16/2012, nos percentuais de execução de apenas 12,41% e 19,6%, respectivamente, indo de encontro ao artigo 6º, inciso IX, e ao artigo 7º, § 2º, incisos I e II, e § 4º da Lei 8666/1993; e às Súmulas 177 e 261 do TCU (Item III.2 do Relatório);

a.2) Srs. Florentino de Araújo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente; e Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo, pela realização de três concorrências presenciais concomitantes (empreitada global), duas no HUWC e uma na Meac, sem justificativa para a baixa competitividade (participação de 2 licitantes – CPN's 28/2012 e 29/2012 e de apenas um licitante - CPN 30/2012), com um mesmo vencedor (Edcon) que paralisou a obra em todas as frentes de serviços, sem discriminação prévia de patamar mínimo de execução e cronograma de prioridade preestabelecido, ante as peculiaridades de um hospital em atividade e de alta taxa de ocupação, bem como não adoção de modalidade obrigatória para realização dos serviços comuns de engenharia dos Hospitais Universitários HUWC e Meac, qualquer que seja o seu valor estimado, na sua forma eletrônica, sem a devida demonstração circunstanciada da inviabilidade de sua adoção, de acordo com os artigos 2º, § 1º e 4º, caput e §1º, do Decreto 5450/2005, e artigo 1º, e seu parágrafo único, da Lei 10.520/2002, e em observância ao princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração contidos no artigo 3º da Lei 8.666/1993 (Item III.3 do Relatório);

a.3) Srs. Florentino de Araújo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente; José Luciano Bezerra Moreira (CPF 045.096.413-20), Superintendente; Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo; Suely Beserra de Castro (CPF 146.188.503-53), ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários; e Rafael Henrique de Araújo Neto (CPF 136.369.523-15), Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários, pelo pagamento a maior do item



Administração Local da Obra relativo aos Contratos 15/2012 e 16/2012, com a utilização de forma de medição inadequada (mensal) e o consequente faturamento desses serviços de forma não proporcional à execução da obra, conforme tabela que se segue, em desacordo com o princípio constitucional da transparência dos gastos públicos (art. 37, caput, da CF/88), a jurisprudência do TCU (Acórdãos 3.103/2010, 2.369/2011 e 2.622/2013, todos do plenário), o art. 40, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, bem como ao art. 17 do Decreto 7.983/2013 (Item III.4 do Relatório):

CONTRATO	(A) VALOR CONTRATADO (R\$)	(B) ADMIN. LOCAL CONTRATADA (R\$)	(C) ADMIN. LOCAL PAGA (R\$)	(D) % DE EXECUÇÃO DO CONTRATO	(E=B*D/100) ADMIN. LOCAL DEVIDA (R\$)	(F=C-E) SUPERFATU RAMENTO (R\$)
15	10.660.877,28	649.826,21 (6,09% de A)	385.872,99 (59,38% de B)	12,41	80.643,43	305.229,56
16	6.252.923,65	336.225,69 (5,38% de A)	336.225,69 (100% de A)	19,56	65.765,74	270.459,95

b) oitiva da empresa Edcon Comércio e Construções Ltda., para que, no prazo de até 15 dias, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, se manifeste, caso entenda pertinente, acerca do item abaixo:

b.1) Srs. Florentino de Araújo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente; José Luciano Bezerra Moreira (CPF 045.096.413-20), Superintendente; Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo; Suely Beserra de Castro (CPF 146.188.503-53), ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários; e Rafael Henrique de Araújo Neto (CPF 136.369.523-15), Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários, pelo pagamento a maior do item Administração Local da Obra relativo aos Contratos 15/2012 e 16/2012, com a utilização de forma de medição inadequada (mensal) e o consequente faturamento desses serviços de forma não proporcional à execução da obra, conforme tabela que se segue, em desacordo com o princípio constitucional da transparência dos gastos públicos (art. 37, caput, da CF/88), a jurisprudência do TCU (Acórdãos 3.103/2010, 2.369/2011 e 2.622/2013, todos do plenário), o art. 40, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, bem como ao art. 17 do Decreto 7.983/2013 (Item III.4 do Relatório):

CONTRATO	(A) VALOR CONTRATADO (R\$)	(B) ADMIN. LOCAL CONTRATADA (R\$)	(C) ADMIN. LOCAL PAGA (R\$)	(D) % DE EXECUÇÃO DO CONTRATO	(E=B*D/100) ADMIN. LOCAL DEVIDA (R\$)	(F=C-E) SUPERFATU RAMENTO (R\$)
15	10.660.877,28	649.826,21 (6,09% de A)	385.872,99 (59,38% de B)	12,41	80.643,43	305.229,56
16	6.252.923,65	336.225,69 (5,38% de A)	336.225,69 (100% de A)	19,56	65.765,74	270.459,95

c) diligência, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 157 do Regimento Interno do TCU, à administração do HUWC, na pessoa de seu superintendente, para que informasse ao TCU as medidas que estavam sendo tomadas no sentido de restaurar e manter o nível de serviços do HUWC e/ou os planos de ação com esse objetivo; e

d) diligência, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 157 do Regimento Interno do TCU, à Ebserh, na pessoa de seu presidente, para que informasse ao TCU as medidas que estavam sendo tomadas no sentido de restaurar e manter o nível de serviços do HUWC e/ou os planos de ação com esse objetivo.



24. A audiência do Sr. Florentino de Araújo Cardoso Filho foi realizada mediante o Ofício 1082/2017-TCU/Secex-CE, de 17/5/2017 (peça 153). Ele tomou ciência em 30/5/2017 (peça 157), cujas razões de justificativa constam à peça 163.

25. A audiência do Sr. Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes foi realizada mediante o Ofício 1083/2017-TCU/Secex-CE, de 17/5/2017 (peça 154). Ele tomou ciência em 26/5/2017 (peça 158), cujas razões de justificativa constam à peça 165.

26. A audiência da Sra. Suely Beserra de Castro foi realizada mediante o Ofício 98/2017-TCU/Secex-CE, de 27/1/2017 (peça 119). Ela tomou ciência em 8/2/2017 (peça 128), cujas razões de justificativa constam às peças 146-147.

27. A audiência do Sr. Rafael Henrique de Araújo Neto foi realizada mediante o Ofício 99/2017-TCU/Secex-CE, de 27/1/2017 (peça 120). Ele tomou ciência em 7/2/2017 (peça 127), cujas razões de justificativa constam à peça 139.

28. A audiência do Sr. José Luciano Bezerra Moreira foi realizada mediante o Ofício 105/2017-TCU/Secex-CE, de 27/1/2017 (peça 123). Ele tomou ciência em 10/2/2017 (peça 134), cujas razões de justificativa constam às peças 142, p. 2-5 e 9-106, e 143.

29. A oitiva da empresa Edcon Comércio e Construções Ltda. foi realizada mediante o Ofício 101/2017-TCU/Secex-CE, de 27/1/2017 (peça 121). O responsável pela empresa tomou ciência em 7/2/2017 (peça 138), cuja manifestação consta às peças 148-150.

30. A diligência ao HUWC foi realizada mediante o Ofício 103/2017-TCU/Secex-CE, de 27/1/2017 (peça 122). O superintendente do hospital tomou ciência em 9/2/2017 (peça 131), cuja informação consta à peça 142, p. 1-2 e 5-8.

31. A diligência à Ebserh foi realizada mediante o Ofício 1084/2017-TCU/Secex-CE, de 17/5/2017 (peça 155). O presidente da empresa tomou ciência em 30/5/2017 (peça 159), cuja informação consta à peça 166.

32. A instrução técnica anterior nestes autos (peça 169) pretendia analisar as acima referidas respostas às audiências e diligências propostas pela equipe de fiscalização e efetivamente encaminhadas pelos responsáveis, porém, aquela instrução verificou que as diligências realizadas deixaram de contemplar uma das duas determinações de diligência contidas no despacho do relator à peça 116, p. 2.

33. Não foi solicitada informação acerca dos procedimentos que estavam sendo adotados no sentido de realizar um encontro de contas prévio à rescisão dos Contratos 15/2012 e 16/2012.

34. Diante disso, aquela instrução técnica propôs a realização de diligências complementares, as quais tiveram anuência do superior hierárquico, e foram efetivadas nos seguintes termos:

a) realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do Regimento Interno do TCU, ao Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) e à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), para que, no prazo de 15 dias, sejam encaminhadas as seguintes informações:

a.1) procedimentos porventura adotados visando a rescisão dos Contratos 15/2012 e 16/2012, celebrados com a empresa Edcon Comércio e Construções Ltda., que objetivavam a execução de reforma de blocos do Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC), bem como realização de um encontro de contas prévio à rescisão dos dois contratos; e

a.2) medidas efetivas que foram adotadas no sentido de restaurar e manter o nível de serviços do Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC), que, em decorrência da paralisação das obras objeto dos Contratos 15/2012 e 16/2012, ficou com 52 leitos hospitalares preexistentes sem funcionar, reduzindo sobremaneira o nível de prestação da assistência hospitalar do HUWC necessário ao atendimento à população local carente de serviços de saúde, indicando, inclusive, quantos desses leitos voltaram a entrar em operação.

35. A diligência ao HUWC foi realizada mediante o Ofício 181/2019-TCU/SecexSaúde, de 25/4/2019 (peça 173), reiterado pelo Ofício 819/2019-TCU/Secproc, de 3/7/2019 (peça 181). O



superintendente do hospital tomou ciência, respectivamente, em 8/5/2019 e em 1º/8/2019 (peças 174 e 196), cuja informação consta às peças 182-195.

36. A diligência à Ebserh foi realizada mediante o Ofício 182/2019-TCU/SecexSaúde, de 25/4/2019 (peça 171). O presidente da empresa tomou ciência em 29/4/2019 (peça 172), cuja informação consta às peças 175-180.

EXAME TÉCNICO

37. Passa-se à análise das razões de justificativa, e respostas a oitiva e diligências apresentadas.

Item a.1 da audiência:

Srs. Florentino de Araújo Cardoso Filho, ex-Superintendente; Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes, ex-Gerente Administrativo; Suely Beserra de Castro, ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários; e Rafael Henrique de Araújo Neto, ex-Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários, pela realização dos procedimentos licitatórios no HUWC (CPN 28/2012 e 29/2012) com objeto não suficientemente detalhado ante a ausência de projetos e inconsistências de quantitativos, ocasionando constantes replanilhamentos com elevados acréscimos e supressões, incluindo alteração de valor total contratado, em regime de empreitada por preço global, com a consequente paralisação de todas as frentes de serviços pela empresa executora das obras, referentes aos Contratos 15/2012 e 16/2012, nos percentuais de execução de apenas 12,41% e 19,6%, respectivamente

38. Previamente ao relato e análise das razões de justificativa apresentadas, contextualiza-se a irregularidade imputada aos responsáveis.

39. O conteúdo da audiência realizada engloba dois achados descritos no relatório da equipe de auditoria, que são: ausência de estudos técnicos preliminares à realização das licitações; e objeto não suficientemente detalhado ante a ausência de projetos e inconsistências de quantitativos (peça 114, p. 11-12 e 13-22, respectivamente).

40. De certo que os dois achados são interligados e os relatos da equipe de auditoria dão conta de que não houve um planejamento adequado prévio à execução das obras, sendo que (peça 114, p. 11):

(...) a Gerência da Divisão de Engenharia e Arquitetura (DEA) apenas solicita ao superintendente o início dos procedimentos licitatórios, sendo elaborado Termo de Referência relativos aos locais a serem reformados, sem que constem as carências operacionais, estruturais e técnicas específicas de cada unidade hospitalar demandante acerca dos serviços a serem executados

41. A partir da fragilidade dos estudos técnicos preliminares, as Concorrências CPN 28/2012 e 29/2012 foram realizadas com os respectivos termos de referência e planilhas de custos unitários anexados aos editais, elaborados pela DEA/HUWC, sem contemplar todos os elementos da obra, nem permitir a mensuração dos quantitativos propostos na planilha orçamentária.

42. As deficiências e ausências de projetos e de logística de execução dos serviços resultaram em alterações posteriores de itens, quantitativos e especificações técnicas, frustrando o procedimento licitatório e o cumprimento do cronograma físico-financeiro da obra, dada a diferença entre o licitado e o executado. As solicitações de modificações nas planilhas orçamentárias contratadas, estão evidenciadas nos diários de obra (peças 56-62 e 109-111) emitidos desde a contratação até a paralisação dos serviços, e extraem-se alguns exemplos de relatos contidos no relatório da equipe (peça 114, p. 15-17):

a) a construtora está impossibilitada de iniciar o serviço, pois o orçamento está incompatível com o projeto;

b) espaços disponibilizados parcialmente para os serviços, sem predefinição de prioridades para o início dos trabalhos;



c) necessidade de conclusão de serviços a cargo da Construtora Borges Carneiro para que a Construtora Edcon possa iniciar as suas atribuições contratuais;

d) interferência da nova estrutura na edificação existente, sendo necessária a paralisação de atividades hospitalares nesses locais;

h) ausência de estudos para os reforços previstos de lajes e vigas, demolição de pilares com necessidade de presença de calculista;

i) demolições próximas ao setor de endocrinologia em pleno funcionamento;

j) não havia projeto de estrutura do Ambulatório de Dermatologia, sendo fornecidos posteriormente sem diversas pranchas;

k) na fachada do Bloco Central, a construtora encontrou-se impossibilitada de iniciar a obra, pois o orçamento estava incompatível com o projeto;

l) definição, somente durante a execução dos serviços, no sentido de que as demolições deveriam ocorrer nos sábados, domingos e feriados, ante os transtornos aos consultórios em funcionamento;

s) não foi possível iniciar os fechamentos e tapumes da nutrição parenteral e da TMO em face da presença de equipamentos com medicamentos nas salas;

43. Como consequência dos achados, ocorreu pedido de rescisão contratual feito pela empresa contratada, as obras não foram concluídas e restaram paralisadas, algumas até o presente momento, ante a paralisação dos serviços e o posterior abandono da obra pela empresa executora dos serviços.

44. O Relatório Situacional produzido pela Ebserh, datado de 7/10/2016 (peça 2), constatou que as obras que foram entregues pela contratada não têm condições mínimas de funcionamento, sendo que 100% do contratado dessas obras foi executado. E ainda, conforme exposto pela equipe de fiscalização à época, os serviços inacabados retiraram 52 leitos do SUS (peça 114, p. 21-22).

45. Uma vez contextualizada a irregularidade imputada aos responsáveis, passa-se ao relato e análise das razões de justificativas apresentadas.

Razões de Justificativa do Sr. Florentino de Araújo Cardoso Filho, ex-Superintendente do HUWC

46. O advogado nominado procurador do ex-gestor inicia evocando o princípio da ampla defesa para afirmar que seu cliente não teve as mesmas oportunidades de prestar seus esclarecimentos verbais e apresentar documentos que os demais gestores tiveram, ao serem ouvidos em entrevistas no decorrer das atividades de campo da equipe de fiscalização do TCU. Requer que 'seja apreciada a possibilidade de reabertura do período de execução da ação de auditoria para fins de viabilização de sua entrevista', por entender que há 'riqueza de detalhes possíveis de serem aferidos em tal oitiva, inalcançável pela via escrita' (peça 163, p. 2).

47. Cita trechos do relatório de auditoria para afirmar que denotam um posicionamento acusatório por parte dos gestores ouvidos em entrevistas, em detrimento da sua gestão hospitalar desenvolvida à época das licitações e assinatura de contratos (peça 163, p. 3-6).

48. Faz referência à Concorrência 30/2012 da Maternidade Escola Assis Chateaubriand, para afirmar que foi realizada em sua gestão com o intuito de viabilizar a melhoria na prestação dos serviços médicos à sociedade, e que deve ser considerada a urgência na execução da obra e as dificuldades inerentes, cuja mobilização e desmobilização devem ser monitoradas pelos responsáveis pelo controle de infecção hospitalar, envolvendo locomoção e remoção de pacientes internados, sem exposição a poeira, barulho e incômodos diversos inevitáveis em qualquer serviço de engenharia (peça 163, p. 6).

49. Quanto ao mérito dos questionamentos ressalta que os estudos e projetos, identificados como insuficientemente detalhados pela equipe de fiscalização, são elementos eminentemente técnicos que servem para respaldar a autorização do gestor para que se realize uma licitação. E que sua formação acadêmica e profissional, estritamente na área da saúde, restringem sua atuação ao

‘fortalecimento dos controles internos e às verificações de existência de documentos e papéis de trabalho exigidos pela legislação, calcados na confiança que sempre depositou em sua equipe técnica’ (peça 163, p. 8-9).

50. Faz observar que a equipe de fiscalização deste Tribunal utiliza como critérios ‘os acórdãos 6.638/2015-1C e 1545/2016-P, os quais abordam padrões inovadores de governança de aquisições, absolutamente insondáveis à época dos fatos’. Em especial o Acórdão 1545/2016-TCU-Plenário, direcionado à Universidade Federal do Ceará (UFC), oportunizou àquela UFC o conhecimento de boas práticas em aquisições, porém quatro anos após a licitação objeto deste trabalho, e ainda, que, a situação detectada naquele trabalho de auditoria não ensejou responsabilização direta aos gestores da UFC, mas ações corretivas e de aprimoramento (peça 163, p. 9-10).

51. Também destaca trecho do relatório de auditoria (Item III.2) em que a equipe cita a publicação ‘Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas’ deste Tribunal, consignando ‘que a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que tais revisões implicam irregularidade’, e questiona como aquele gestor poderia, em 2011, ‘nortear-se em uma publicação cuja primeira edição fora lançada em 2014’ (peça 163, p. 10-11).

52. Afirma que as Concorrências Públicas 28/2012 e 29/2012 do HUWC foram realizadas nos estritos termos legais, dotadas de projetos, termo de referência, planilhas de itens e quantitativos, orçamentos, projetos complementares, etc. nos termos do art. 6º, inciso XI, e do art. 7º § 2º, I e II, da Lei de Licitações. E que se observou a necessidade de conformações nos projetos por meio de aditivos, somente após o início das obras, com as demolições e averiguações internas das estruturas existentes (peça 163, p. 11-12).

53. Observa que as peças 56-62 e 109-111 dos autos contêm relatos da construtora acerca das falhas identificadas, as quais, à exceção do item ‘m’ (concreto de 25 MPA no orçamento, e projeto de 30 MPA), trata-se de situações aferíveis no decorrer da execução da obra de engenharia, somente após seu início (peça 163, p. 13).

54. Conclui, contrapondo-se às conclusões ‘equivocadas’ da equipe de auditoria, no sentido de que os projetos exigidos estão nos autos do processo de licitação e as alterações contratuais seguiram a permissão legal, e que são sempre exigidas em casos de obras de reformas (peça 163, p. 13-14).

Análise

55. De início cabe relatar a impossibilidade de atender o pleito do ex-superintendente do HUWC de reabertura da fase de execução da auditoria para que seja entrevistado. A sua oportunidade de exercer o princípio da ampla defesa está garantida neste momento em que apresenta suas razões de justificativa, nos termos do art. 250, inciso IV do RI/TCU, em condições iguais às dos demais responsáveis ouvidos pelo mesmo ato inquinado. Bem como, a exerce também a qualquer momento, por meio da juntada de documentos novos, desde a instauração do processo por esta Corte, amparado no art. 160, §1º, do RI/TCU.

56. Quanto às razões de justificativas apresentadas pelo responsável para esse ponto específico da audiência, considera-se que transferir a responsabilidade para a esfera técnica não é suficiente para lhe afastar a responsabilidade, como gestor máximo do hospital, pelo regular andamento das obras.

57. Em que pese sua formação acadêmica e profissional na área de medicina, não lhe era exigido conhecimento técnico sobre os quantitativos envolvidos, mas, como gestor e médico deveria ter se focado em planejar adequadamente o impacto das obras no dia a dia do hospital, a exemplo do planejamento da liberação de áreas para execução das obras.

58. Discorda-se de seu entendimento de que os relatos da empresa contratada, extraídos do diário de obras dos contratos em tela, são situações aferíveis no decorrer da execução da obra de engenharia, somente após seu início.

59. Ao contrário, são relatos de que não houve uma predefinição adequada dos espaços disponibilizados para a empreiteira iniciar os trabalhos; bem como, foi necessário que outra empresa finalizasse seu serviço para que a contratada pudesse trabalhar no mesmo local de obra; e ainda, ocorreram demolições próximas ao setor de endocrinologia em funcionamento; entre outras intercorrências, denotando ausência de planejamento prévio e adequado.

60. Assiste razão ao responsável no sentido de que as melhores práticas em governança de aquisições e elaboração de planilhas orçamentárias de obras foram produzidas por esta Corte em momento posterior aos eventos ora analisados, não cabendo utilizar tais elementos como critérios para fundamentar a irregularidade, uma vez que os indícios de irregularidade estão em desacordo com a Lei de Licitações e não somente na referida publicação. Porém, nos contratos em análise, os erros de planejamento e produção de material técnico prévio à licitação foram primários, a exemplo dos relatos dos diários de obras, já estando previstos como obrigações decorrentes da Lei de Licitações e Contratos.

61. Cabia, ao então superintendente, como gestor do nosocômio, em conjunto com seu diretor administrativo, terem supervisionado a elaboração dos projetos básicos (termos de referência) e planejamentos logísticos das obras a serem contratadas. Bem como, terem apurado as causas e responsabilidades pela produção de documentos mal elaborados que resultaram no insuficiente nível de detalhamento do objeto a ser licitado.

62. Por outro lado, há elementos nos autos que denotam ausência de má-fé dos envolvidos nesta irregularidade. A equipe de fiscalização deste Tribunal não apontou sobrepreço nos itens planilhados, seja nos projetados ou nos replanilhamentos ocorridos, indicando que os responsáveis não atuaram com o propósito de beneficiar a si ou a outrem.

63. Bem como, conforme se observa no Ofício 037/2014-SHU/MEAC/HUWC/UFC, de 28/1/2014 (peça 149, p. 94-99), assinado pelo então superintendente, foi contratada a empresa BT Soluções, empresa de projetos especializada em instalações hospitalares, para analisar e compatibilizar os projetos, e a engenheira Vilanice Oliveira para realizar os replanilhamentos, denotando que os gestores do nosocômio envolvidos nesta irregularidade, o ex-superintendente e o ex-gerente administrativo, empenharam esforços em contratar pessoal complementar para apoiar a tarefa de refazer projetos e produzir projetos e planilhas novos, na tentativa de suprir as lacunas dos documentos deficientes e permitir a execução dos serviços pela empresa contratada.

64. Em conclusão, verifica-se que cabe não acatar as razões de justificativas apresentadas, aplicando multa ao responsável, Sr. Florentino de Araújo Cardoso Filho, nos termos do art. 250, §2º, c/c art. 268, inciso II, do RI/TCU, ante a gravidade da situação resultante da irregularidade verificada, qual seja, realização de procedimentos licitatórios (CPN 28/2012 e 29/2012) no HUWC com objeto não suficientemente detalhado ante a ausência de projetos e inconsistências de quantitativos, ocasionando constantes replanilhamentos com elevados acréscimos e supressões, incluindo alteração de valor total contratado, com a consequente paralisação e abandono de obras, todas sem condições de uso, pela empresa executora das obras e, agravado por ter causado a retirada de 52 leitos hospitalares do sistema SUS em Fortaleza/CE.

65. Porém, também impende observar que há elementos nos autos que denotam ausência de má-fé do responsável, pelos motivos expostos, os quais podem ser considerados atenuantes ao valor de multa imputável.

Razões de Justificativa do Sr. Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes, ex-Gerente Administrativo do HUWC

66. Inicia ressaltando que o processo de contemplação de recursos orçamentários e financeiros, junto aos Ministérios da Educação e da Saúde, era feito com prazos 'extremamente curtos e aparentemente inviáveis' para que as unidades gestoras beneficiadas pudessem providenciar projetos (arquitetônicos e de engenharia) básicos e complementares, e ainda serem aprovados pela Vigilância Sanitária (peça 165, p. 1-2).



67. Relata que o fluxo de liberação de recursos para investimentos (a exemplo de obras) era o seguinte (peça 165, p. 2):

1- Encaminhar projeto básico para setor de engenharia do propenso financiador Ministerial;

2- Ter a aprovação do(s) projeto(s) antes encaminhados e entrar ‘na fila’ para aguardar aprovação financeira para execução dos mesmos;

3- Após formalizada a destinação dos recursos para a Unidade Gestora solicitante (HUWC/MEAC), o Hospital deveria conseguir os projetos complementares e suas devidas aprovações, com prazo médio de 30 a 90 dias, sob o risco de perder o recurso aprovado em caso de não finalização (dos projetos e das análises de Vigilância Sanitária) em tal prazo (dito pelo financiador, caso a caso);

4. Tendo os projetos finalizados, o procedimento licitatório deveria ocorrer de imediato para que o recurso descentralizado não fosse recolhido ao final do exercício.

68. Conclui que ‘todos os projetos de engenharia e arquitetura estavam expostos a riscos grandes de falhas e/ou a possibilidades de apresentar oportunidades de melhoria na funcionalidade final das obras entregues, durante sua execução’ (peça 165, p. 2).

69. Afirma que todas as alterações e replanejamentos, seja de supressão ou acréscimo, ocorreram: (a) com vistas a promover melhor qualidade e compatibilizar com a real necessidade dos serviços de saúde; (b) com foco no princípio da economicidade e pleiteando a melhor eficiência e eficácia do uso do dinheiro público; (c) com respeito aos limites legais de alteração do valor total contratado; e (d) após parecer favorável, aos replanejamentos, da Procuradoria Federal na UFC, o que garante a intenção da legalidade e demonstra toda a legitimidade dos procedimentos administrativos inerentes aos contratos firmados (peça 165, p. 3).

70. Justifica que o baixo percentual de execução das obras se deveu ao trabalho administrativo e de engenharia e arquitetura para replanilhar todos os detalhes que seriam adequados com base nos projetos originais, com o intuito de evitar o risco de se perder a ‘auditabilidade’ das medições feitas e de se receber um produto construído ou acabado de baixa ou baixíssima qualidade. Aduz que essa atividade é minuciosa, trabalhosa e precisa da disponibilidade do construtor e de sua equipe, o que nem sempre acontecia, embora o mesmo não tenha apresentado resistência, para que junto aos colaboradores dos hospitais os ajustes fossem tecnicamente discutidos e definidos (peça 165, p. 3-4).

71. Informa que os primeiros meses de contrato foram um misto de execução de obras e de trabalho de escritório nos replanilhamentos necessários a todas as frentes de obras licitadas, o que gerou lentidão na escalada do percentual de obra concluído. Em 31/10/2014, pediu afastamento definitivo do cargo que ocupava e não pode afirmar as circunstâncias e motivos que levaram à posterior paralisação das obras, fato que lamenta, porque ‘os projetos estavam finalmente ajustados e os recursos orçamentários e financeiros à época já descentralizados, ou simplesmente garantidos’ (peça 165, p. 4).

Análise

72. A pressão de prazos exíguos definidos pelos ministérios não pode ser aceita como justificativa apresentada pelo responsável Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes, ex-Gerente Administrativo. É compreensível que o gestor queira fazer uso de recursos difíceis de serem obtidos, mas o resultado da pressa em produzir material técnico com baixo nível de qualidade foi muito pior do que se o recurso não tivesse sido utilizado. Houve desperdício de recursos públicos devido as obras paralisadas e, o pior, leitos, que são ainda mais escassos que os recursos, retirados do sistema SUS.

73. Cabia, ao então gerente administrativo, em conjunto com o então superintendente, como gestores do nosocômio, terem supervisionado a elaboração dos projetos básicos (termos de referência) e planejamentos logísticos das obras a serem contratadas. Bem como, terem apurado as



causas e responsabilidades pela má elaboração dos documentos que resultaram no insuficiente nível de detalhamento do objeto a ser licitado.

74. Por outro lado, há elementos nos autos que denotam ausência de má-fé dos envolvidos nesta irregularidade. A equipe de fiscalização deste Tribunal não apontou sobrepreço nos itens planilhados, seja nos projetados ou nos replanilhamentos ocorridos, indicando que os responsáveis não atuaram com o propósito de beneficiar a si ou a outrem.

75. Bem como, conforme se observa no Ofício 037/2014-SHU/MEAC/HUWC/UFC, de 28/1/2014 (peça 149, p. 94-99), assinado pelo então superintendente, foi contratada a empresa BT Soluções, empresa de projetos especializada em instalações hospitalares, para analisar e compatibilizar os projetos, e a engenheira Vilanice Oliveira para realizar os replanilhamentos, denotando que os gestores do nosocômio envolvidos nesta irregularidade, o ex-superintendente e o ex-gerente administrativo, empenharam esforços em contratar pessoal complementar para apoiar a tarefa de refazer projetos e produzir projetos e planilhas novos, na tentativa de suprir as lacunas dos documentos deficientes e permitir a execução dos serviços pela empresa contratada.

76. Em conclusão, verifica-se que cabe não acatar as razões de justificativas apresentadas, aplicando multa ao responsável, nos termos do art. 250, §2º, c/c art. 268, inciso III, do RI/TCU, ante a gravidade da situação resultante da irregularidade verificada, qual seja, realização de procedimentos licitatórios (CPN 28/2012 e 29/2012) no HUWC com objeto não suficientemente detalhado ante a ausência de projetos e inconsistências de quantitativos, ocasionando constantes replanilhamentos com elevados acréscimos e supressões, incluindo alteração de valor total contratado, com a consequente paralisação e abandono de obras, todas sem condições de uso, pela empresa executora das obras e, agravado por ter causado a retirada de 52 leitos hospitalares do sistema SUS em Fortaleza/CE.

77. Porém, também impende observar que há elementos nos autos que denotam ausência de má-fé do responsável, pelos motivos expostos, os quais podem ser considerados atenuantes ao valor de multa imputável.

Razões de Justificativa da Sra. Suely Beserra de Castro, ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários, e do Sr. Rafael Henrique de Araújo Neto, ex-Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários

78. Relata-se as duas justificativas em sequência, com análise conjunta, tendo em vista que ambas apresentam elementos e lógica de apresentação muito semelhantes, inclusive com trechos de citações idênticos. Além disso, os dois responsáveis atuaram com a mesma função de fiscais dos contratos.

Razões de Justificativa da Sra. Suely Beserra de Castro

79. A Sra. Suely Beserra, inicia relatando que o Ministério da Saúde, ‘quando disponibilizava algum recurso para os hospitais universitários’, estabelecia um prazo muito curto para que o projeto básico fosse elaborado, aprovado pela vigilância sanitária estadual e enviado ao Ministério da Educação (MEC) juntamente com os demais documentos que relaciona (peça 146, p. 1-2).

80. Salienta que as licitações CPN 28/2012 e CPN 29/2012 atendem ao disposto no art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993, o qual se refere à definição de projeto básico para os fins da referida lei. Informa que, em sequência à aprovação do projeto básico, quando o HUUFUC recebia autorização para utilizar o recurso financeiro, os prazos também eram muito curtos para se: elaborar projetos complementares de engenharia; elaborar planilhas orçamentárias; elaborar edital de licitação; proceder ao encaminhamento de todo processo licitatório à procuradoria jurídica da UFC, a fim de ser concedido, ou não, o parecer favorável. Se o parecer da procuradoria jurídica da UFC fosse favorável para se efetivar o processo licitatório para as obras de reformas dos HU da UFC, relativas ao Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários (REHUF), era providenciado

o lançamento do edital de licitação pela comissão especial de licitação, situada na coordenadoria de obras e projetos da UFC - COP, com localização física no campus do PICI (peça 146, p. 2-3).

81. A responsável segue relatando as etapas necessárias a serem cumpridas até o efetivo início da obra licitada e contratada. Afirma que as planilhas orçamentárias constantes dos editais foram elaboradas com base na Tabela Sinapi, com fundamento na Lei 11.768/2008 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e que os replanilhamentos foram necessários quando estavam sendo executadas as obras de reforma, a fim de adequar e resguardar qualitativamente as planilhas contratadas com os projetos vinculados às obras (peça 146, p. 4-6).

82. Quanto as medições, assevera que eram feitas pela empresa contratada e analisadas em campo pelo engenheiro da Divisão de Engenharia e Arquitetura dos HU da UFC, que acompanhava e fiscalizava tais obras de reforma, juntamente com a fiscalização da Coordenadoria de Obras e Projetos (COP). Somente após analisadas e ajustadas, as medições eram liberadas para início do processo de pagamento. Alega que haviam reuniões semanais entre os técnicos do HU envolvidos na respectiva obra, bem como entre esses técnicos e a empresa contratada, desta reunião eventualmente participava o superintendente do HU (peça 146, p. 7).

83. Ressalta que muitos materiais utilizados em hospitais, por recomendações e/ou exigências técnicas impostas por leis, decretos, portarias e outras normas, ainda não constam em tabelas como Sinapi, Seinfra/CE e Sipro (Dnit), causando transtornos na elaboração da planilha orçamentária. Menciona que serviços de obras em hospitais precisam observar especificidades do material a ser utilizado e que, normalmente, o material orçado na planilha orçamentária é de qualidade inferior ao especificado em projeto por não existir nas tabelas orçamentárias (peça 146, p. 8).

84. Diante de tais fatos, ressalta que as alterações de valor ocorridas durante a execução dos contratos são legais, conforme § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993. Considera importante ressaltar os artigos 13, 14 e 15 da Lei 5.194/1966, que regulam o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro agrônomo. Por fim, ressalta que a Comissão Especial de Licitação, especialmente designada para licitar estas obras, não está sob a responsabilidade da Divisão de Engenharia e Arquitetura (DEA), tendo total independência daquela divisão (peça 146, p. 9-10).

Razões de Justificativa do Sr. Rafael Henrique de Araújo Neto

85. Inicia esclarecendo que as licitações em comento atendem ao disposto no art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993, o qual se refere à definição de projeto básico para os fins da referida lei. Menciona que adaptações de projeto, com as suas devidas correções, são fatos corriqueiros em todas as obras, principalmente neste caso, em que se trata de uma obra de reforma em um hospital público de grande complexidade, e que jamais tinha recebido uma intervenção desta monta, com mais de meio século de construção. Exemplifica situações que só são descobertas após demolições de forros, pisos, paredes, cobertas, etc. Diante de tais situações, as alterações de valor ocorridas durante a execução dos contratos são legais, conforme § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993, que trata dos limites permitidos (peça 139, p. 1-2).

86. Ressalta que os projetos foram elaborados pela equipe técnica do setor de engenharia do HUWC, o qual é independente da Coordenadoria de Projetos e Obras da UFC. Aduz que, devido à carência de leitos em hospitais públicos, não havia disponibilidade para transferir pacientes e permitir um levantamento aprofundado nos projetos por meio de demolições. Entende que a elaboração do orçamento atendeu tecnicamente os termos dos arts 13, 14, 15 da Lei 5.194/1966, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e foi elaborado com base nas tabelas do Sinapi, Seinfra/CE e Seinf-PMF. Finaliza esclarecendo que a comissão de licitação foi criada especialmente para essas obras, com total independência de sua coordenadoria (peça 139, p. 2-4).

Análise conjunta

87. Quanto às razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis para esse ponto específico da audiência, estas são bastante semelhantes, transferindo a responsabilidade para a esfera técnica inferior.

88. A pressão de prazos exíguos definidos pelos ministérios não pode ser aceita como justificativa apresentada pela responsável Suely Beserra de Castro, ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura. É compreensível que os servidores envolvidos queiram fazer uso de recursos difíceis de serem obtidos, mas o resultado da pressão em produzir material técnico com baixo nível de qualidade foi muito pior do que se o recurso não tivesse sido utilizado. Houve desperdício de recursos públicos devido as obras paralisadas e, o pior, leitos, que são ainda mais escassos que os recursos, retirados do sistema SUS.

89. Os dois responsáveis também justificam que adaptações e correções de projetos são fatos corriqueiros em obras de reformas, o que é correto, inclusive, prevendo tais situações, a Lei de Licitações permite acréscimos, supressões e alterações em obras de reformas até o limite de 50% (art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993), porém, nos casos sob análise, a quantidade e profundidade das alterações inviabilizou as obras (peça 114, p. 18).

90. Discorda-se também do entendimento apresentado pelo Sr. Rafael Henrique em suas justificativas, de que são situações aferíveis no decorrer da execução da obra de engenharia, após demolições de forros, pisos, paredes, cobertas, etc.

91. Ao contrário, os relatos extraídos dos diários de obra (peças 57 a 63) dão conta de que: não houve uma predefinição adequada dos espaços disponibilizados para a empreiteira iniciar os trabalhos; bem como, foi necessário que outra empresa finalizasse seu serviço para que a contratada pudesse trabalhar no mesmo local de obra; e ainda, ocorreram demolições próximas ao setor de endocrinologia em funcionamento; entre outras intercorrências, denotando ausência de planejamento prévio e adequado.

92. Quanto às justificativas apresentadas pelos fiscais dos contratos de que a comissão de licitação era soberana e as planilhas de medição eram fiscalizadas por outros técnicos, não se aplicam a esta irregularidade. O problema é anterior ao trabalho da comissão de licitação e dos fiscais de obra. A engenheira Suely era a responsável pelo DEA, setor que produziu as planilhas, e o engenheiro Rafael, responsável pela Coordenação de Obras e Projetos do hospital, ambos setores diretamente envolvidos na elaboração dos termos de referência inadequados e deficientes.

93. Por outro lado, há elementos nos autos que denotam ausência de má-fé dos envolvidos nesta irregularidade. A equipe de fiscalização deste Tribunal não apontou sobrepreço nos itens planilhados, seja nos projetados ou nos replanilhamentos ocorridos, indicando que os responsáveis diretos por esses números, os engenheiros do DEA e COP, se empenharam, juntamente com seus engenheiros auxiliares, em pesquisar e adotar valores de mercado, e que não atuaram com o propósito de beneficiar a si ou a outrem.

94. Em conclusão, verifica-se que cabe não acatar as razões de justificativas apresentadas, aplicando multa aos responsáveis envolvidos, Sra. Suely Beserra de Castro e Sr. Rafael Henrique de Araújo Neto, nos termos do art. 250, §2º, c/c art. 268, inciso III, do RI/TCU, ante a gravidade da situação resultante da irregularidade verificada, qual seja, elaboração dos Termos de Referência com insuficiente detalhamento do objeto a ser licitado (procedimentos licitatórios CPN 28/2012 e 29/2012), sem a apresentação dos projetos de reformas das unidades dos blocos do HUWC, ocasionando constantes replanilhamentos com elevados acréscimos e supressões, incluindo alteração de valor total contratado, com a consequente paralisação e abandono de obras, todas sem condições de uso, pela empresa executora das obras e, agravado por ter causado a retirada de 52 leitos hospitalares do sistema SUS em Fortaleza/CE.

95. Porém, também impende observar que há elementos nos autos que denotam ausência de má-fé dos responsáveis, pelos motivos expostos, os quais podem ser considerados atenuantes aos valores de multa imputável.

Item a.2 da audiência:

Srs. Florentino de Araújo Cardoso Filho, ex-Superintendente; e Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes, ex-Gerente Administrativo, pela realização de três concorrências presenciais concomitantes (empreitada global), duas no HUWC e uma na Meac, sem justificativa para a baixa competitividade (participação de 2 licitantes – CPN’s 28/2012 e 29/2012 e de apenas um licitante - CPN 30/2012), com um mesmo vencedor (Edcon) que paralisou a obra em todas as frentes de serviços, sem discriminação prévia de patamar mínimo de execução e cronograma de prioridade preestabelecido, ante as peculiaridades de um hospital em atividade e de alta taxa de ocupação, bem como não adoção de modalidade obrigatória para realização dos serviços comuns de engenharia dos Hospitais Universitários HUWC e Meac, qualquer que seja o seu valor estimado, na sua forma eletrônica, sem a devida demonstração circunstanciada da inviabilidade de sua adoção

96. Previamente ao relato e análise das razões de justificativa apresentadas, contextualiza-se a irregularidade imputada aos responsáveis.

97. A utilização da modalidade pregão para contratação de obras e serviços de engenharia tem entendimentos variados, em especial nos casos de serviços de engenharia, pois, dependendo do objeto específico licitado o serviço pode ser considerado comum ou não. Para obras de engenharia, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que não se aplica tal modalidade.

98. A controvérsia se deve à amplitude do conceito ‘serviço comum’ apresentado pela Lei 10.520/2002, que condiciona a utilização da modalidade pregão somente aos bens e serviços comuns, definidos no artigo 1º da referida Lei: ‘Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado’.

99. O referido artigo não cita o termo obra. E, para a Lei de licitações há clara distinção entre os conceitos de obra e serviço, nos incisos I e II do artigo 6º:

I – Obra – toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II – Serviço – toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

100. Neste sentido, obra não se insere no conceito de serviços, e não se confundem, sendo que a Lei 10.520/2002 versa que o pregão é exclusivo para bens e serviços comuns.

101. No entendimento do jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: ‘a Lei nº 10.520/2002 estabelece que o pregão pode ser utilizado para a contratação de bens e serviços comuns. Excluída está, portanto, a contratação de obra, por mais comum que seja’. (*in* Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico, 3. ed. rev.)

102. Nesses termos é o voto do ministro relator Walton Alencar no Acórdão 1.540/2014-TCU-Plenário:

(...) é questionado se a construção de banheiros públicos pode ser considerada obra de simples execução e, assim, se a modalidade adequada seria o convite ou o pregão. A Lei nº 10.520/2002, que instituiu o pregão, traz em seu art. 1º e parágrafo único:

‘Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.’

Embora a Lei nº 10.520/2002 em nenhum momento vede a contratação de obras por meio de pregão, condicionando apenas na figura do objeto da licitação como bens e serviços comuns, o Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão em sua forma eletrônica, é taxativo quanto a tal vedação [art. 6º]:

‘A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.’

Assim, embora muito se discuta a viabilidade e vantajosidade prática na utilização do pregão para a contratação de obras, não existe margem à discricionariedade em comando tão específico (Acórdão 1538/2012 – TCU – Plenário). Nesse diapasão, não se aplica a modalidade pregão à contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações (vide Acórdãos em Licitações Contratos & Orientações e Jurisprudência do TCU, p. 48-64, 4ª Edição - Revista, atualizada e ampliada).

A Lei nº 8.666/93, que subsidiariamente é aplicada ao pregão, estabelece nos incisos I e II do artigo 6º:

‘I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;’

Diante da clara distinção entre o conceito de obra e de serviço, a utilização da modalidade pregão é permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia, encontrando amparo na Lei nº 10.520/2002 (Enunciado da Súmula TCU nº 257/2010).

Dessa forma, de acordo com os normativos legais vigentes, a construção de banheiros públicos não pode ser licitada mediante pregão eletrônico.

103. O referido Acórdão 1.540/2014-TCU-Plenário foi prolatado nos seguintes termos:

9.2. informar ao presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal que:

(...)

9.2.7. conforme jurisprudência desta Corte, não se aplica a modalidade pregão à contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações, sendo permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia (Súmula TCU nº 257/2010);

104. Igualmente nessa linha são os Acórdãos: 2.312/2012 (rel. min. José Jorge); 2.470/2013 (rel. min. Augusto Sherman); 592/2016 (rel. min. Benjamin Zymler); 980/2018 (rel. min. Marcos Bemquerer), todos do Plenário deste TCU.

105. Pelo exposto, considera-se que assiste razão ao ex-superintendente e ao ex-Gerente Administrativo quando optaram pela modalidade licitatória concorrência para as três licitações.

106. Entretanto, a utilização do regime de execução de empreitada por preço global não era a opção indicada para os serviços a licitar.

107. O Acórdão 1978/2013-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo) é esclarecedor para distinguir os regimes de execução por empreitada global e por preço unitário:

9.3. notificar à Infraero, com base no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, que:

(...)

9.3.2. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea ‘a’, da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;

108. Conforme ressaltado pela equipe de auditoria em seu relatório, a reforma de edificações antigas, como o HUWC e a MEAC, já implicaria possível imprecisão de serviços, com

natural afastamento de licitantes em razão dos riscos de assumir a realização da reforma pretendida por preço certo e total.

109. A equipe também consigna que uma empresa, a qual desistiu de participar do certame, impugnou os termos do edital CPN 29/2012, por entender que o regime de execução do contrato (empreitada por preço global) não seria condizente com uma obra de reforma de edifícios, onde dificilmente se pode definir com precisão os serviços a serem executados (peça 114, p. 24).

110. O Presidente da Comissão de Licitação julgou a impugnação improcedente e justificou que a Administração disponibilizou, juntamente com o edital, todos os elementos necessários (projetos, orçamentos e especificações técnicas) para que os licitantes pudessem elaborar suas propostas de preços de acordo com o objeto da licitação, de acordo com o art. 47 da Lei 8.666/1993, aditando que os licitantes deveriam realizar visita técnica para o conhecimento das obras. Impugnação e julgamento estão à peça 75, p. 16-19.

111. O referido art. 47 da Lei 8.666/1993 expressa que:

Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

112. Após o início das execuções contratuais, constatou-se que o citado normativo não fora cumprido pela administração, pois nem os próprios engenheiros do nosocômio, que produziram os projetos básicos e planilhas orçamentárias, detinham o ‘total e completo conhecimento do objeto da licitação’.

113. Fato que reforça o entendimento de que a opção deveria ter sido pela empreitada por preço unitário, pois esse completo conhecimento do objeto se faz prejudicado em obras que carreguem uma imprecisão intrínseca e relevante de quantitativos, caso das reformas.

114. Além disso, conforme observou a equipe de auditoria, na prática, acabou por efetivamente ocorrer o regime de empreitada por preços unitários ante a variação dos quantitativos inicialmente previstos (supressões e acréscimos) com alteração do preço final. Essa instabilidade orçamentária, aliada a paralisações e novas aprovações de projetos, foram os principais motivos para a saída da empresa vencedora, deixando diversos serviços inacabados e leitos indisponíveis aos usuários do SUS.

115. Estando caracterizado que a escolha de regime de execução indevido foi fator preponderante para a situação catastrófica das obras objeto dos certames, é necessário observar que, em 2013, portanto, no ano seguinte aos certames sob análise, por meio do Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário, este Tribunal apresentou estudo elaborado pela extinta Secob-1, com vistas a uniformizar procedimentos sobre a utilização do regime de empreitada por preço global (EPG) para a contratação de obras públicas, bem como apresentar diretrizes e orientar os auditores do Tribunal em relação ao tema.

116. O relatório que acompanha aquele voto expõe que:

2. Tal estudo se justifica pelo fato de o TCU não possuir jurisprudência consolidada sobre o regime de empreitada por preço global, conforme se percebe no trecho do voto condutor do Acórdão 2.929/2010 – TCU – Plenário:

17. (...) é importante ressaltar que a jurisprudência do Tribunal **não delinea com clareza as implicações do regime de empreitada por preço global**, quanto às variações de quantitativos em relação à previsão original. Pode-se perceber, na verdade, a tendência em considerar, mesmo em contratos sob esse regime, a necessidade de que os pagamentos correspondam aos serviços efetivamente executados. (Acórdão 2.929/2010 – TCU – Plenário – trecho do voto; destaque acrescido).

(...)



9. A Lei 8.666/1993 elenca os seguintes regimes de execução contratual: empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa ou empreitada integral. Pela letra da lei, não fica claro como e quando utilizar cada um dos regimes de execução por empreitada definidos pelo legislador.

10. A escolha do regime de execução da obra não é decisão de livre arbítrio do gestor, visto que deve ser pautada pelo interesse público e estar sempre motivada, pois impactará as relações entre contratado e contratante, as medições do contrato firmado, seus aditivos, entre outros fatores relacionados à gestão do empreendimento contratado. Decorre desse entendimento a constatação de que não existe, em tese, um regime de execução melhor que outro, e sim um regime que, no caso concreto, melhor atende ao interesse público.

117. O relator, ministro Valmir Campelo, ressalta em seu voto que:

É sabido que, não raro, a empreitada por preço global, por suas particularidades, quando não assentada em ambiente de regras claras, tem gerado um clima contratual de insegurança, em terreno infértil para abalizar o bom andamento dos contratos e, conseqüentemente, garantir o sucesso das contratações.

A experiência haurida pelas auditorias realizadas por esta Corte em obras e serviços sob esse regime tem identificado tanto o desvirtuamento do instituto (com a medição como se preço unitário fosse) como também a aplicação distorcida do art. 65 da Lei de Licitações, no que se refere às condições para a prolação de termos aditivos aos contratos. As repercussões vão desde o superfaturamento até o abandono dos contratos, afora os infundáveis litígios judiciais.

Nesse viés, tendo em vista que a jurisprudência do TCU não delineia, com precisão, as regras para aplicação do instituto, de todo oportuno dotar o corpo técnico desta Casa de um instrumento objetivo para melhor subsidiar suas fiscalizações. Também é salutar, tendo em vista a contribuição do Tribunal para a melhoria da Administração Pública, orientar os gestores sobre os preceitos e riscos a serem observados nesse tipo de contratação.

118. O citado Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário, em sessão de 31/7/2013, foi prolatado contendo treze itens de orientações a serem observadas pelo corpo técnico deste Tribunal em fiscalizações de obras e serviços de engenharia executadas sob o regime de empreitada por preço global, a serem aplicadas de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto.

119. Assim, entende-se que a utilização do regime de empreitada por preço global não era a opção mais indicada para as obras de reforma, que ocorreram em edificações com mais de cinquenta anos de construídas e que nunca haviam passado por obras dessa extensão, caracterizando que os serviços a executar não permitiam a precisa indicação dos quantitativos orçamentários, sendo adequado, nesses casos, a empreitada por preços unitários.

120. Além disso, a baixa competitividade verificada nos três certames realizados concomitantemente, onde houve apenas dois licitantes interessados nas CPN 28/2012 e CPN 29/2012, e apenas um na CPN 30/2012, sagrando-se vencedora a mesma empresa, contribuiu para o resultado final de não conclusão dos três contratos, com abandono das obras pela contratada.

121. Uma vez contextualizada a irregularidade imputada aos responsáveis, passa-se ao relato e análise das razões de justificativas apresentadas.

Razões de Justificativa do Sr. Florentino de Araújo Cardoso Filho, ex-Superintendente do HUWC

122. Inicia suas justificativas sobre esse item, afirmando que, novamente, exige-se uma postura do gestor não condizente com o direito da época, tendo se pautado no art. 6º do Decreto 5.450/2005, o qual prescreve que o pregão 'não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral'. Aduz que, 'à época dos fatos, a edição da súmula 257 ainda era bastante recente, contando com pouco mais de um ano de sua edição. Àquela época, eram considerados serviços de engenharia comuns somente obras simples como pinturas e manutenções prediais' (peça 163, p. 14).

123. Se examinados isoladamente, os serviços contratados podem ser considerados comuns, no entanto, a obra encontra-se sediada em um Hospital Universitário, em pleno funcionamento, ‘incluindo-se aí o risco hospitalar inerente ao nosocômio’. Alega que, em momento algum, a Procuradoria Geral da UFC cogitou a inadequação da modalidade de licitação escolhida (peça 163, p. 14).

124. Observa que o sucesso da mesma empresa nas três licitações foi uma eventualidade que gerou fragilidades contínuas, equivalentes e insustentáveis. A separação dos procedimentos visava garantir que, em caso de eventual contratada demonstrar atuação deficiente em um dos objetos, outra contratada para os demais poderia dar continuidade nos outros objetos. Assevera que, caso outras empresas se sagrassem vencedoras, os problemas decorrentes da má execução pela empresa Edcon não teriam trazido tantos transtornos, demonstrando o acerto pela opção de parcelamento (peça 163, p. 15).

Análise

125. Conforme exposto nos itens 0-0 de contextualização da irregularidade, considera-se que assiste razão ao ex-superintendente e ao ex-Gerente Administrativo quando optaram pela modalidade licitatória concorrência.

126. A situação catastrófica identificada nas obras em análise nestes autos se enquadra com nitidez no relato do segundo parágrafo do voto do relator, na transcrição acima (item 0 nesta instrução). Diversos dos itens de orientações do Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário, se adotados pelos gestores do HUWC teriam evitado as consequências ocorridas. Porém, tais orientações não existiam à época das licitações ora tratadas, o que se considera que concorre a favor do responsável.

127. O gestor também arrazoa que a separação em três certames visava garantir que as obras ocorressem de modo independente e que, não teriam ocorrido tantos transtornos, caso outras empresas se sagrassem vencedoras.

128. São corretas as assertivas do responsável, sendo que a baixa competitividade está relacionada à escolha indevida do regime de execução de empreitada por preço global, o qual não é a opção adequada para obras de reforma, conforme observou empresa potencialmente interessada no certame quando apontou tal problema em seu pleito de impugnação do edital da CPN 29/2012.

129. Entretanto, ao momento dos resultados das licitações apenas cabia ao gestor homologa-los, uma vez que a revogação de licitação somente é permitida ‘por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado’, nos termos do art. 49 da Lei 8.666/1993.

130. Considerando todo o exposto, conclui-se que, a opção indevida pelo regime de execução de empreitada por preço global, redundou na baixa competitividade dos três certames concomitantes, vencidos por uma única empresa, que não pôde elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento dos objetos licitados, pois nem os próprios quadros do órgão detinham tal informação, ante a característica de imprecisão intrínseca e relevante de quantitativos de obras de reforma, em especial em edificações com mais de cinquenta anos de construídas e que nunca haviam passado por intervenções dessa monta, e, por fim, resultou na situação catastrófica de abandono das obras pela empresa vencedora, deixando diversos serviços inacabados e 52 leitos indisponíveis aos usuários do SUS, no total dos três contratos.

131. Não obstante esse quadro relatado, considera-se que, especificamente no que toca a este ponto da opção indevida pelo regime de execução de empreitada por preço global, há aspectos que excluem a culpabilidade na conduta imputada ao responsável, Sr. Florentino de Araújo Cardoso Filho, e que justificam a não aplicação da penalidade de multa ao gestor, como o cenário exposto no relatório e voto que fundamentam o Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário, no sentido de que a letra da lei não deixa claro como e quando utilizar cada um dos regimes de execução por empreitada definidos pelo legislador, bem como, a jurisprudência deste Tribunal, à época, era controversa e não delineava com clareza as implicações do uso desse regime.



132. Em adição, conforme já relatado nesta instrução (item 0), não foi encontrado sobrepreço nas planilhas orçamentárias nem nos aditivos de replanilhamento, e, os gestores, investidos nos cargos de Superintendente e Gerente Administrativo, envidaram esforços para executar as obras, contratando pessoal complementar para suprir as lacunas de documentos deficientes.

Razões de Justificativa do Sr. Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes, ex-Gerente Administrativo do HUWC

133. Em sua percepção, as concorrências presenciais possibilitaram maior nível de aprofundamento nas especificidades dos projetos (e de suas execuções), então licitados. Ressalta que não se estava licitando apenas construções de prédios públicos, mas, sim, a realização de um plano social ousado que era executar o novo ‘Plano Diretor do Complexo Hospitalar da UFC’, em um complexo de unidades de saúde de grande relevância nacional, com a complexidade de se ter dezenas de frentes de serviço acontecendo ao mesmo tempo em que os serviços de saúde eram prestados à sociedade (peça 165, p. 4-5).

134. Informa que as licitações aconteceram por lotes de frentes de obras que já levavam em consideração as áreas a serem interditadas e os impactos na ocupação hospitalar, buscando sempre o ‘impacto zero’. Aduz que, nas reuniões iniciais com os construtores contratados, se definiam cronogramas de acordo com decisão estratégica do corpo gestor do Complexo Hospitalar, não sendo apenas uma decisão de administrador, mas que considerava peculiaridades de todas as áreas técnicas hospitalares e de ensino, sem que tivesse ocorrido desperdício de recurso público nem prejuízo ao atendimento da população (peça 165, p. 5).

135. Entende que, claramente as obras não se tratavam de obras comuns devido a fatores próprios e externos aos ambientes das reformas. Menciona que a decisão pela modalidade de licitação foi apreciada e aprovada pela Procuradoria Federal na UFC (peça 165, p. 6).

Análise

136. Conforme exposto nos itens 0-0 de contextualização da irregularidade, considera-se que assiste razão ao ex-superintendente e ao ex-Gerente Administrativo quando optaram pela modalidade licitatória concorrência.

137. A situação catastrófica identificada nas obras em análise nestes autos se enquadra com nitidez no relato do segundo parágrafo do voto do relator, na transcrição acima (item 0 nesta instrução). E diversos dos itens de orientações do Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário, se adotados pelos gestores do HUWC teriam evitado as consequências ocorridas. Porém, não existiam à época das licitações ora tratadas, o que se considera que concorre a favor do responsável.

138. Considerando o exposto, conclui-se que, a opção indevida pelo regime de execução de empreitada por preço global, redundou na baixa competitividade dos três certames concomitantes, vencidos por uma única empresa, que não pôde elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento dos objetos licitados, pois nem os próprios quadros do órgão detinham tal informação, ante a característica de imprecisão intrínseca e relevante de quantitativos de obras de reforma, em especial em edificações com mais de cinquenta anos de construídas e que nunca haviam passado por intervenções dessa monta, e, por fim, resultou na situação catastrófica de abandono das obras pela empresa vencedora, deixando diversos serviços inacabados e 52 leitos indisponíveis aos usuários do SUS, no total dos três contratos.

139. Não obstante esse quadro relatado, verifica-se que, especificamente no que toca a este ponto da opção indevida pelo regime de execução de empreitada por preço global, há aspectos que excluem a culpabilidade na conduta imputada ao responsável, Sr. Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes, e que justificam a não aplicação da penalidade de multa ao gestor, como o cenário exposto no relatório e voto que fundamentam o Acórdão 1.977/2013-TCU-Plenário, no sentido de que a letra da lei não deixa claro como e quando utilizar cada um dos regimes de execução por empreitada definidos pelo legislador, bem como, a jurisprudência deste Tribunal, à época, era controversa e não delineava com clareza as implicações do uso desse regime.

140. Em adição, conforme já relatado nesta instrução (item 0), não foi encontrado sobrepreço nas planilhas orçamentárias nem nos aditivos de replanilhamento, e, os gestores, investidos nos cargos de Superintendente e Gerente Administrativo, envidaram esforços para executar as obras, contratando pessoal complementar para suprir as lacunas de documentos deficientes.

Item a.3 da audiência:

Srs. Florentino de Araújo Cardoso Filho, ex-Superintendente; José Luciano Bezerra Moreira, Superintendente; Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes, ex-Gerente Administrativo; Suely Beserra de Castro, ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários; e Rafael Henrique de Araújo Neto, Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários, pelo pagamento a maior do item Administração Local da Obra relativo aos Contratos 15/2012 e 16/2012, com a utilização de forma de medição inadequada (mensal) e o consequente faturamento desses serviços de forma não proporcional à execução da obra.

141. Previamente ao relato e análise das razões de justificativa apresentadas, contextualiza-se a irregularidade imputada aos responsáveis.

142. À época das licitações em comento, ocorridas em 2012, havia jurisprudência pacificada desta Corte no sentido de determinar ao órgão contratante que o item Administração Local não deve estar incluído no BDI, mas, sim, na planilha de custos diretos, por ser passível de identificação, mensuração e discriminação. Exemplos são os Acórdãos 397/2008, 859/2009, 1.119/2010, 1.016/2011 e 1.678/2011, todos do Plenário deste TCU, entre outros.

143. É fato que, à época, também havia decisões deste Tribunal já sinalizando que, além de constar da planilha de custos diretos, o pagamento do item Administração Local fosse feito na proporção da execução financeira dos serviços, porém, em geral, ocorria a recomendação de tal medida. A exemplo dos Acórdãos 3.103/2010 e 2.369/2011, ambos do Plenário.

144. Com a edição do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, a forma de execução desse item foi efetivamente definida para os contratos da Administração Pública, nos seguintes termos:

9.3 determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

(...)

9.3.2. oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a:

(...)

9.3.2.2. estabelecer, nos editais de licitação, critério objetivo de medição para a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo, evitando-se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no arts. 55, inciso III, e 92, da Lei n. 8.666/1993;

145. A motivação para tal determinação é evitar que esse item seja remunerado de forma desproporcional ao faturamento dos serviços de obras civis em caso de atrasos por culpa da contratada e, além disso, a remuneração fixa pode ser um desincentivo para que a contratada realize o serviço dentro do prazo inicialmente previsto.

146. Ademais, se o pagamento fixo da administração local não refletir a realidade da obra, pode caracterizar pagamento antecipado por serviço ou etapa não executada. Sendo que, o pagamento antecipado constitui grave infração à norma legal, especialmente nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 65, inciso II, alínea c, da Lei 8.666/1993 ante a comprovada ocorrência de infração à norma legal financeira.

147. A partir da jurisprudência relatada, considera-se que, antes da edição do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, a rigor, era discricionário ao órgão o pagamento em valores fixos do item 'Administração Local', desde que devidamente discriminado e detalhado na planilha de custos diretos e com os pagamentos ocorrendo de forma concomitante à execução da obra, de modo que a



obra chegue ao fim juntamente com a medição e o pagamento de 100% da parcela de administração local.

148. Nos contratos resultantes das CPN 28/2012 e CPN 29/2012 aconteceu justamente a indevida desproporcionalidade entre o pagamento do item e a execução das obras. A equipe de auditoria constatou que, ‘enquanto os serviços de engenharia objeto dos Contratos 15/2012 e 16/2012 evoluíram cerca de 12,41% e 19,56%, foram aferidos, respectivamente, cerca de 59,38% e 100% dos serviços de administração local medidos por permanência (de forma mensal e pagos em valores fixos)’ (peça 114, p. 31).

149. A responsabilidade dos servidores envolvidos decorre, em especial, do fato de, ao tomarem conhecimento que as obras não estavam caminhando no compasso previsto e contratado, não terem tomado a decisão de celebrar termo aditivo com a empresa contratada com vistas a compatibilizar o pagamento do item ‘Administração Local’ à realidade da execução das obras.

150. Para contextualizar as responsabilidades dos senhores arrolados neste item de audiência, é importante relatar sobre um memorando expedido já durante a gestão do atual superintendente, e uma reunião que precedeu a elaboração desse documento.

151. O Memo 292/2014-DEA/HUs/UFC, de 27/6/2014, assinado pela Sra. Suely Beserra de Castro, fiscal dos contratos, e pelo Sr. Adolfo Bruno Férrer, então Gerente Administrativo, intitulado como ‘Justificativa para Administração Local de Obra’ (peça 58, p. 4-10), informa que o documento tem a finalidade de explicar os critérios adotados na aceitação da medição da Administração Local das obras dos Contratos 12/2012, 15/2012 e 16/2012.

152. Explica que as cláusulas contratuais de cada contrato exigem que a contratada mantenha uma equipe mínima durante todo o período da obra. O custo mensal dessa equipe, por contrato, é no montante de R\$ 47.978,29, para os três contratos o valor é de R\$ 143.984,27.

153. Relata que, pela planilha orçamentária, o item ‘Administração Local’ tem um valor diferente para cada contrato, os quais somados alcançam o valor mensal de R\$ 93.904,38, portanto menor que o valor definido em contrato. Diante dessa constatação, e do fato que a mesma empresa executa os três contratos, foi solicitada à contratada, e atendido, a unificação das equipes administrativas dos contratos, naquilo que for comum e coincidente. O referido memorando conclui suas justificativas nos seguintes termos (peça 58, p. 9):

Pelas considerações acima averbadas, foi adotada a unificação das administrações locais dos 03 (três) contratos, para adequar a cláusula contratual da exigência da equipe mínima, já que os contratos têm a mesma empresa como CONTRATADA, permitindo economicidade ao contrato e flexibilidade da logística executiva. O critério de medição mensal da administração local corresponde a equipe efetivamente, constante das folhas de pagamento apresentadas e constatadas pela fiscalização. Tendo como pressuposto o atendimento da gestão dos três contratos simultaneamente.

154. Faz-se observar que as três formas expostas de pagamento do item em questão são mensais fixas. Seja pagando pelo custo da equipe mínima definida para cada contrato, seja pagando pelo valor da planilha orçamentária, ou, a proposta do documento, de pagar por uma equipe mínima porém, parte dela, comum aos três contratos.

155. De todo modo, esse memorando, datado de 27/6/2014, foi tardio como tentativa de solucionar o problema do pagamento desproporcional nesse item, pois, sua data é posterior à última medição, qual seja a 14ª planilha de medição, que se refere a serviços medidos entre 26/3/2014 e 25/4/2014 (planilhas da 14ª medição dos três contratos à peça 23, p. 56).

156. As planilhas da 14ª medição cobram os valores do item ‘Administração Local da Obra’ pelo valor fixo mensal constante da planilha orçamentária do respectivo contrato (peça 23, p. 24 e 56). Além disso, não consta destes autos folhas de pagamento que eventualmente suportem o valor cobrado para o item na referida 14ª planilha de medição.

157. É provável que esse memorando tenha sido elaborado em decorrência de uma reunião realizada somente entre engenheiros técnicos vinculados ao HUWC, entre eles o engenheiro Rafael

Henriques, ouvido em audiência quanto a este item, que atuavam na fiscalização dos contratos em análise nestes autos. Essa reunião tratou especificamente do assunto ‘Administração Local de Obra’, sendo relevante para estes autos destacar alguns trechos (ata à peça 16, p. 30-32).

158. Esta relatado na ata que os contratos tiveram cinco meses medidos com administração local por obra, e depois, a pedido da contratada, foram medidos, até a data daquela reunião, as administrações locais por contrato, sendo que nunca foi formalizada a mudança de forma de medição. Foi ressaltado que o item está medido e pago em percentual bem superior aos serviços executados, não tendo proporcionalidade devido às parcelas serem mensais fixas. Também é relatado que a última medição, que estava para ser liberada, seria suspensa para exclusão do item ‘Administração Local’, por orientação do engenheiro Rafael Henriques, e, depois escrito, que a 13ª medição também seria alterada para exclusão do item.

159. Os documentos de pagamento das 13ª e 14ª medições não estão nos autos, não sendo possível saber se o item foi excluído ou não.

160. Conforme cálculo da equipe de auditoria, o valor pago a maior alcança o montante de R\$ 575.689,51, o qual pode ser considerado como pagamento antecipado, que diante do abandono das obras, torna-se superfaturamento por serviço não executado. Cabe observar que há alguns elementos nos autos que impedem afirmar a existência de superfaturamento, bem como, se está correto o referido valor apontado como superfaturado.

161. De acordo com o relato, havia uma equipe mínima a ser mantida pela contratada, em respeito aos termos contratuais, e a despesa com essa equipe era em montante maior do que o reservado na planilha orçamentária. A empresa contratada afirma em sua resposta à oitiva realizada (item 0 nesta instrução) que os pagamentos ocorriam mediante apresentação da folha de pagamento do pessoal da contratada. Tais folhas de pagamento não estão juntadas a estes autos, não sendo possível comprovar a veracidade da informação.

162. Diante desse relato, há a possibilidade que os responsáveis envolvidos, gestores e empresa contratada, comprovem, por meio de documentos como folhas de pagamento e folhas de ponto, entre outros, que efetivamente a contratada incorreu em despesas no montante pago pela Administração.

163. Uma vez contextualizada a irregularidade imputada aos responsáveis, passa-se ao relato e análise das razões de justificativas apresentadas.

Razões de Justificativa do Sr. Florentino de Araújo Cardoso Filho, ex-Superintendente do HUWC

164. Relata que autorizou pagamentos, desde que amparados em pareceres técnicos. Informa que os engenheiros Suely Beserra e Rafael Henriques, responsáveis pelo ateste das faturas, são servidores públicos de inteira confiança do gestor e têm reputação ilibada. Aduz que os esclarecimentos técnicos necessários à elucidação dos fatos apontados pela equipe de fiscalização podem ser aferidos nas defesas desses responsáveis (peça 163, p. 15).

Análise

165. O ex-gestor não apresenta elementos que descaracterizem sua responsabilidade como gestor do hospital e, em última instância, dos contratos, por não ter adotado ações para modificar a forma de pagamento desse item, diante do total descompasso no cronograma físico inicialmente planejado.

166. Os problemas resultantes dos projetos básicos e planilhas orçamentárias mal elaborados apareceram logo no início da execução dos serviços, conforme se observa dos relatos nos diários de obra (peças 56-62 e 109-111). Os primeiros meses de execução seriam suficientes para os gestores perceberem que o cronograma físico inicialmente previsto não seria cumprido e o montante do orçamento reservado para o referido item ‘administração local’ findaria se esgotando antes que as obras ficassem efetivamente prontas.

167. Em conclusão, considera-se que cabe não acatar as razões de justificativas apresentadas, aplicando multa ao responsável envolvido, Sr. Florentino de Araújo Cardoso Filho,

nos termos do art. 250, §2º, c/c art. 268, inciso III, do RI/TCU, ante a gravidade da situação resultante da irregularidade verificada, qual seja, durante a execução das obras, enquanto ocorriam diversos atrasos no cronograma físico dos contratos, ter autorizado o pagamento do item Administração Local relativo aos Contratos 15/2012 e 16/2012, com a utilização de forma de medição inadequada (mensal) e o consequente faturamento desses serviços de forma não proporcional à execução das obras;

168. O ato imputado ao responsável, caracteriza indício de pagamento antecipado (itens 0-0), que diante do abandono das obras, se torna superfaturamento por serviço não executado, o que é grave infração à norma legal, contida nos arts, 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art, 65, inciso II, alínea c, da Lei 8.666/1993.

Razões de Justificativa do Sr. José Luciano Bezerra Moreira, atual Superintendente do HUWC

169. Inicia esclarecendo que o Complexo Hospitalar da UFC (CH-UFC), constituído pelo Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) e pela Maternidade Escola Assis Chateaubriand (MEAC) foi administrado, por mais de cinco décadas, pela Sociedade de Assistência a Maternidade Escola Assis Chateaubriand (SAMEAC - atual Instituto Compartilha). Informa que, após celebração de contrato de gestão gratuita entre a Universidade Federal do Ceará (UFC) e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) deu-se início a um novo modelo de gerenciamento destes hospitais universitários, que passou a ser paulatina e progressivamente assumida pela Ebserh (peça 142, p. 1-2).

170. Assevera que o contrato UFC/Ebserh foi celebrado em 26/11/2013, quando, à época, o superintendente era o Sr. Florentino de Araújo Cardoso Filho, e sua gestão como atual superintendente se iniciou formalmente em 9/5/2014, quando as obras dos contratos 12/2012, 15/2012 e 16/2012, conforme Ata de Reunião, datada de 5/2/2014 (peça 142, p. 10), já se encontravam paralisadas. Aduz que apenas participou dos momentos finais da suspensão das atividades de reforma, na expectativa de minimizar os prejuízos resultantes desta descontinuidade dos serviços contratados, não lhe competindo examinar a conveniência ou a oportunidade dos atos praticados na gestão anterior, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa (peça 142, p. 2).

171. Quanto ao mérito do questionamento realizado em sede de audiência, ressalta que, à época que iniciou sua gestão, a partir de maio de 2014, existia um grupo de profissionais com expertise e competência formal para exercer a fiscalização direta das obras, a fim de subsidiar os fiscais dos contratos quanto a informações e tomadas de decisões que se fizessem necessárias, conforme Portarias 007-B, de 18/4/2013 e 009, de 6/6/2013 (peça 142, p. 11-12, respectivamente). Menciona que tais decisões eram de exclusiva alçada do corpo técnico, visto se tratar de assunto eminentemente específico à área de engenharia, sendo tão somente comunicado à superintendência que, protocolarmente, despachava os documentos buscando imprimir celeridade à retomada das obras, com a perspectiva de alcançar a conclusão, ainda que tardiamente, dos serviços contratados (peça 142, p. 3).

172. Pouco antes de iniciar sua gestão, foi convidado a participar de reunião, realizada em 29/4/2014 (ata à peça 142, p. 13-14), na qual manifestou preocupação quanto à conclusão, com a maior brevidade possível, das obras de reforma que estivessem mais próximas da sua conclusão. Relata que, na data de 20/5/2014, houve outra reunião (ata à peça 142, p. 15-17), dessa vez apenas com o corpo técnico e de fiscalização, para tratar do assunto referente à administração das obras (peça 142, p. 4).

173. Ressalta que assumiu a atual gestão em 9/5/2014 e, pouco mais de dez dias depois ‘participou de referido ato’, concluindo ser ‘premature atribuir-lhe nexo de causalidade quanto a uma suposta ‘não apuração de causas e responsabilidades pelo atesto de medições com valores superiores ao percentual da obra’ (peça 142, p. 4).



174. Faz observar que, na ata da reunião do dia 20/5/2014, o fiscal do contrato pontua que as medições de números 13 e 14 deveriam ser corrigidas, de modo a se ajustarem ao pagamento do item administração de obra. Diante de tal constatação, afirma o gestor que, somente após análise técnica e revisão, tais medidas e respectivos atestes deveriam ter sido encaminhadas para pagamento. Porém, os atestes das medições 13 e 14, bem como a autorização de pagamento dessas medições, aconteceram no dia 22/4/2014 (peça 142, p. 18-21), ou seja, em data pretérita à assunção do atual superintendente. Por fim, alega, portanto, que todas as medições que constavam valores a serem pagos no item ‘administração de obra’ foram atestadas, antes que esse gestor assumisse o cargo (peça 142, p. 4-5).

Análise

175. As justificativas do atual superintendente do HUWC são apresentadas no sentido de que tomou posse em seu cargo, em 9/5/2014, após a última medição de serviços executados, qual seja, a 14ª medição, que se refere a serviços medidos entre 26/3/2014 e 25/4/2014 (peça 23). Por isso, não lhe competiria examinar a conveniência ou a oportunidade dos atos praticados na gestão anterior, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

176. Considera-se que essas justificativas não são suficientes para afastar sua responsabilidade. Conforme uma planilha de execução orçamentária dos empenhos relacionados aos contratos, os empenhos foram executados até 6/10/2014 (peça 17, p. 9-10), portanto, já durante a gestão desse responsável.

177. Conforme informado pelo próprio responsável em suas alegações, ele participou de uma reunião, realizada em 29/4/2014, de cuja ata consta, entre os pontos discutidos, que ocorreram ‘várias explicações sobre a administração local’ (peça 142, p. 14). Ademais, como gestor máximo do HUFC também tomou conhecimento do memorando relatado nos itens 0-0 acima nesta instrução, que propunha alterar a forma de pagamento do item em questão.

178. Tendo conhecimento dos problemas acarretados com o item, indicando, a princípio, que estava ocorrendo pagamento antecipado, era seu dever não autorizar os pagamentos sob sua alçada até que o problema fosse solucionado. Cabe ressaltar que, caso o débito seja confirmado, o responsável é alcançado somente pelos valores pagos durante sua gestão.

179. Também imputa-se ao atual gestor a conduta de não ter apurado as causas e responsabilidades pelo atesto de medições do item ‘Administração Local’ com valores superiores ao percentual de execução física da obra, permitindo o pagamento a maior com a ocorrência de superfaturamento.

180. Em conclusão, verifica-se que cabe não acatar as razões de justificativas apresentadas, aplicando multa ao responsável envolvido, Sr. José Luciano Bezerra Moreira, nos termos do art. 250, §2º, c/c art. 268, inciso III, do RI/TCU, ante a gravidade da situação resultante da irregularidade verificada, qual seja, ter autorizado os pagamentos sob sua alçada, tendo conhecimento dos problemas acarretados com o item ‘Administração Local’, sem que o problema fosse solucionado, indicando, a princípio, que estava ocorrendo pagamento antecipado (itens 0-0), que diante do abandono das obras, se torna superfaturamento por serviço não executado, o que é grave infração à norma legal, contida nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/194 e art. 65, inciso II, alínea c, da Lei 8.666/1993.

Razões de Justificativa do Sr. Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes, ex-Gerente Administrativo do HUWC

181. Inicia relatando que o pagamento do item ‘Administração Local da Obra’ foi tema de incontáveis reuniões técnicas entre as equipes administrativa dos HU, com as equipes de engenharia lotadas nos HU e na Superintendência de Obras da UFC, por vezes com a presença de auditores ou procuradores lotados na Universidade Federal do Ceará, e se entendeu por justo e legal realizar parte dos pagamentos de tal rubrica, correspondente a custos reais de administração local da obra, já que a empresa contratada em todo momento manteve engenheiro(s) residente(s), outros técnicos em

determinados períodos (tais como estagiários e almoxarife) e vigias, além de custos administrativos dos canteiros de obras (peça 165, p. 7).

182. Alega que o desembolso neste item, desproporcional ao percentual de execução de obra, deveu-se à dificuldade enfrentada pela necessidade de pausas na produtividade das equipes em campo para que se pudessem ajustar alguns projetos, que, por infortúnio do curto prazo estabelecido pelos ministérios financiadores, vieram a ser licitados (os projetos) com posterior indicação de replanilhamentos. Aduz que formalizou, à época, sua preocupação com a qualidade dos projetos licitados devido aos constantes prazos exíguos para conceber e desenvolver projetos de engenharia e arquitetura, e que tem convicção em sua boa intenção em garantir maior quantidade de recursos financeiros para os hospitais da UFC (peça 165, p. 7).

Análise

183. O ex-gerente administrativo, ora responsabilizado, não apresenta elementos que descaracterizem sua responsabilidade como gestor dos contratos, por não ter adotado ações para modificar a forma de pagamento desse item, diante do total descompasso no cronograma físico inicialmente planejado.

184. Os problemas resultantes dos projetos básicos e planilhas orçamentárias mal elaborados apareceram logo no início da execução dos serviços, conforme se observa dos relatos nos diários de obra. Os primeiros meses de execução seriam suficientes para o gestor perceber que o cronograma físico inicialmente previsto não seria cumprido e o montante do orçamento reservado para o referido item administração local findaria se esgotando antes que as obras ficassem efetivamente prontas.

185. Em conclusão, verifica-se que cabe não acatar as razões de justificativas apresentadas, aplicando multa ao responsável envolvido, Sr. Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes, nos termos do art. 250, §2º, c/c art. 268, inciso III, do RI/TCU, ante a gravidade da situação resultante da irregularidade verificada, qual seja, durante a execução das obras, enquanto ocorriam diversos atrasos no cronograma físico dos contratos, ter autorizado o pagamento do item Administração Local relativo aos Contratos 15/2012 e 16/2012, com a utilização de forma de medição inadequada (mensal) e o consequente faturamento desses serviços de forma não proporcional à execução das obras.

186. O ato imputado ao responsável, caracteriza indício de pagamento antecipado (itens 0-0), que diante do abandono das obras, se torna superfaturamento por serviço não executado, o que é grave infração à norma legal, contida nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 65, inciso II, alínea c, da Lei 8.666/1993.

Razões de Justificativa da Sra. Suely Beserra de Castro, ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários, e do Sr. Rafael Henrique de Araújo Neto, ex-Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários

187. Relata-se as duas justificativas em sequência, com análise conjunta, tendo em vista que ambas apresentam elementos e lógica de apresentação muito semelhantes, inclusive com trechos de citações idênticos. Além disso, os dois responsáveis atuaram com a mesma função de fiscais dos contratos.

Razões de Justificativa da Sra. Suely Beserra de Castro

188. Inicia justificando que o item ‘administração de obra’ era um serviço relativamente novo àquela época, por isso causou muita polêmica e foi assunto constante em reuniões sobre a obra ‘até que este fato ocasionou a sua aplicação de forma inadequada (mensal) (peça 146, p. 10-11).

189. Salienta que, diferentemente do termo ‘fiscal de obras’ apontado no relatório de auditoria, foi designada fiscal de contratos. Ressalta que as notas fiscais somente recebiam sua assinatura após serem recebidas, conferidas, atestadas e assinadas pela equipe técnica de fiscalização de obras designada pela superintendência do HUWC. À sua chefia competia dar seguimento e encaminhamentos burocráticos, protocolares e administrativos (tipo conferência de

documentações legais, jurídico-fiscais, saldo de empenhos, etc.) para a efetivação dos respectivos pagamentos (peça 146, p. 11).

190. Afirma que há clara diferença entre as competências do fiscal de contrato e do fiscal de obra, apresentando as seguintes definições, tendo como fonte o TCE/MG: fiscal de obra obrigatoriamente deve ser engenheiro e é responsável pela parte técnica, qualitativa, quantitativa e cronograma físico da obra; e fiscal do contrato cuida de todas as etapas do contrato, tendo a visão do todo e é representante da Administração, especialmente designado, deve ter a assessoria de um engenheiro. E que foi designada fiscal dos contratos, mas sob assessoria técnica de engenheiros designados pelas Portarias 007-B, de 18/4/2013, e 009, de 6/6/2013, ambas do HUWC (peça 147, p. 2) (peça 146, p. 12).

191. Menciona que a equipe designada nas citadas portarias exercia o comando das decisões tomadas durante a execução, anexando documentação relacionada (peça 147, p. 149-162) que demonstra a independência dos fiscais de obra em relação à sua participação, que tinha como finalidade principal o ateste das faturas para os encaminhamentos legais e administrativos. Finaliza informando que se desligou da chefia do DEA/HUWC em 29/6/2014 (peça 146, p. 13).

Razões de Justificativa do Sr. Rafael Henrique de Araújo Neto

192. Inicia observando que, apesar de constar na documentação deste TCU que era fiscal de obra, na verdade foi designado ‘fiscal dos contratos’. Quanto às medições informa que eram realizadas, conferidas e atestadas pela equipe de fiscais do setor de engenharia do HUWC, designada como equipe dos ‘fiscais de obras’. Do mesmo modo, as notas fiscais eram inicialmente recebidas, conferidas, atestadas e assinadas pela equipe técnica de fiscalização, e somente após esta etapa as faturas recebiam sua assinatura, competindo-lhe dar seguimento e acompanhamentos burocráticos, protocolares e administrativos para efetivação dos pagamentos (peça 139, p. 4-5).

193. Apresenta o mesmo texto da responsável Suely Beserra com as definições de fiscal de obra e de contrato extraídas da página eletrônica do TCE/MG (item 0 nesta instrução). Informa estar anexando (peça 139, p. 108-127) farta documentação de reuniões e decisões tomadas pela equipe de fiscais de obra demonstrando a independência desses fiscais em relação à sua participação (peça 139, p. 5-6).

Análise conjunta

194. Os responsabilizados não apresentam elementos que descaracterizem suas responsabilidades como gestores dos contratos, por não terem adotado ações para modificar a forma de pagamento desse item, diante do total descompasso no cronograma físico inicialmente planejado.

195. Os problemas resultantes dos projetos básicos e planilhas orçamentárias mal elaborados apareceram logo no início da execução dos serviços, conforme se observa dos relatos nos diários de obra. Os primeiros meses de execução seriam suficientes para os dois gestores perceberem que o cronograma físico inicialmente previsto não seria cumprido e o montante do orçamento reservado para o referido item ‘administração local’ findaria, esgotando-se antes que as obras ficassem efetivamente prontas.

196. As justificativas dos engenheiros Suely e Rafael, de que eram fiscais do contrato e não da obra, não fazem sentido. Não somente são engenheiros e detém a capacidade técnica para acompanhar a execução física, como, de todo modo, não poderiam assinar documentos e atestar notas fiscais sem estar ao par do dia a dia das obras, e dos problemas de atrasos constantes que estavam ocorrendo, bem como, que esse fato estava impactando negativamente no item administração local.

197. O engenheiro Rafael Henrique afirma que a equipe de fiscais era independente em relação à sua participação, porém, não é o que se observa na ata da reunião que trata especificamente do assunto ‘administração local’ (item 0 nesta instrução). Há um trecho que deixa claro sua autoridade para tomar decisões sobre a equipe de fiscalização. É dito que: ‘Rafael ressaltou que a 13ª e 14ª medições devem ser alteradas e solicitar da empresa a relação do pessoal



administrativo e informar se perguntado que foi determinação do Rafael’ (grifo nosso) (peça 142, p. 17).

198. Em conclusão, verifica-se que cabe não acatar as razões de justificativas apresentadas, aplicando multa aos responsáveis envolvidos, Srs. Suely Beserra de Castro e Rafael Henrique de Araújo Neto nos termos do art. 250, §2º, c/c art. 268, inciso III, do RI/TCU, ante a gravidade da situação resultante da irregularidade verificada, qual seja, durante a execução das obras, enquanto ocorriam diversos atrasos no cronograma físico dos contratos, atestar as medições do item Administração Local relativo aos Contratos 15/2012 e 16/2012, com a utilização de forma de medição inadequada (mensal) e o consequente faturamento desses serviços de forma não proporcional à execução das obras, o que permitiu a possível ocorrência de pagamento antecipado (itens 0-0), que diante do abandono das obras, se torna indício de superfaturamento por serviço não executado, sendo grave infração à norma legal, contida nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 65, inciso II, alínea c, da Lei 8.666/1993.

Oitiva da contratada nos termos do despacho do relator à peça 116, p. 2:

Oitiva da empresa Edcon Comércio e Construções Ltda. para que se manifeste, caso entenda pertinente, acerca dos pagamentos relativos à administração local realizados desproporcionalmente à execução das obras (questão objeto da audiência proposta no item ‘a.3’ do parágrafo 213 do relatório de auditoria)

Resposta à oitiva da empresa Edcon Comércio e Construções Ltda.

199. Inicia esclarecendo que, em momento algum, houve abandono da obra ou paralisações que pudessem ser atribuídas responsabilidades da contratada. Alega que o pedido de rescisão contratual fundamentava-se também na paralisação por mais de 120 dias das obras e na não liberação de áreas para a execução dos serviços, o que por si só lhe daria a prerrogativa de rescindir o contrato administrativo, consoante dicção do art. 78, XIV e XVI da Lei no 8.666/1993. Assevera que os referidos pedidos foram protocolados antes do término do prazo de vigência dos contratos. Ressalta que os ambientes citados como não concluídos no parágrafo 188 do relatório de fiscalização, não o foram devido aos pedidos de rescisão não terem sido analisados, passados mais de dois anos dos seus protocolos (peça 148, p. 3-4).

200. No intuito de um deslinde definitivo para os contratos em questão, a empresa protocolou, em 16/3/2015, uma Proposta de Acordo de Rescisão Amigável para os Contratos 12/2012, 15/2012 e 16/2012, comprometendo-se a finalizar os serviços solicitados no Ofício 454/2014-SHU/MEAC/HUWC/UFC, mesmo com os prazos contratuais exauridos, em um prazo máximo de 45 dias, dispensando, os valores de desmobilização e lucro cessante anteriormente pleiteados. Entretanto, até a data de seu ofício a este Tribunal não obteve resposta da Administração, o que inviabilizou a conclusão dos serviços (peça 148, p. 5).

201. Acerca do mérito da oitiva, afirma não ter ocorrido obtenção de superfaturamento no item ‘administração local’. Cita o Acórdão 2369/2011-TCU-Plenário para destacar que cabe ao gestor indicar os critérios de aceitabilidade e as condições de pagamento do referido item e apresenta excerto da Planilha Orçamentária Padrão integrante do edital 28/2012, a qual especifica a unidade de medida mensal para esse item. Também transcreve trechos do edital sobre a composição do orçamento sintético e sobre as obrigações da contratada que podem se enquadrar no item em comento, e cita o art. 41, *caput*, da Lei 8.666/1993, que trata da vinculação ao edital, para concluir que cumpriu fielmente suas obrigações, fazendo jus ao pagamento da forma como disposto no edital (peça 148, p. 5-9).

202. Ressalta que participou da licitação e apenas anuiu ao contrato e aditivos, em boa-fé, sob o pressuposto necessário de que seria remunerada nos termos propostos e contratados. A modificação posterior do critério de pagamento de um dos itens que compõem a planilha de preços, frustraria a confiança gerada pelos atos do Poder Público, violando a boa-fé objetiva, a autonomia privada da vontade e a segurança jurídica. Aduz que, caso o TCU entenda que o critério estabelecido no instrumento convocatório pelos gestores do órgão para os pagamentos da rubrica



referente à Administração Local não era o ideal, devem ser preservados os direitos adquiridos, bem como os efeitos consolidados desses contratos e aditivos (peça 148, p. 9-10).

203. Além disso, os pagamentos eram disponibilizados à contratada mediante a comprovação da efetiva execução dos serviços, por meio da apresentação da folha de pagamento do pessoal da contratada, o que afasta qualquer alegação de enriquecimento ilícito por parte da empresa, bem como aceitou centralizar a Administração Local dos três contratos, demonstrado sua boa-fé, o que possibilitou reduzir sobremaneira os custos para a Administração, com o escopo de dar fiel andamento as obras (peça 148, p. 10).

204. Cita a obra 'Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas do TCU' e o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, para ressaltar que as determinações desta Corte de Contas são orientações direcionadas à atuação dos gestores dos órgãos, precipuamente quando da elaboração do edital. Não se podendo cogitar que uma empresa seja responsabilizada posteriormente por ter a Administração deixado de seguir uma orientação do TCU. Conclui que não houve irregularidade, entre as imputações da equipe de auditoria, que possa ser atribuída ou que estivesse na alçada de responsabilidade da empresa (peça 148, p. 10-11).

Análise

205. A empresa alega que o pagamento do item em comento era feito mediante apresentação da folha de pagamento do pessoal da contratada. Não é possível confirmar a informação, pois os documentos de medição e pagamento não estão completos nestes autos, não há folhas de pagamento junto com as planilhas de pagamento anexadas nestes autos, nem estão juntadas todas as planilhas de medição.

206. Na planilha da 14ª medição, para o Contrato 15/2012, consta o valor do item 'administração local de obra', com base na planilha orçamentária do contrato, e, para o Contrato 16/2012, consta o item zerado por já ter sido pago 100% do valor contratado (peça 23, p. 24 e 57), cabendo ressaltar que não se encontram nestes autos todas as planilhas de pagamento dos contratos.

207. Além disso, os engenheiros da equipe de fiscalização do HUWC registraram em ata de reunião, ocorrida em 20/5/2014, que os contratos tiveram cinco meses medidos com administração local por obra, e depois, a pedido da contratada, foram medidos, até a data daquela reunião, as administrações locais por contrato, sendo que nunca foi formalizada a mudança de forma de medição (peça 16, p. 30). Assim, a informação da empresa não condiz com a informação dos fiscais das obras.

208. A equipe de auditoria constatou que, enquanto os serviços de engenharia objeto dos Contratos 15/2012 e 16/2012 evoluíram cerca de 12,41% e 19,56%, foram aferidos, respectivamente, cerca de 59,38% e 100% dos serviços de administração local. Esse procedimento configura um ganho financeiro ao contratado com o aporte de recursos antecipadamente, em detrimento do ente público que os disponibilizou.

209. O que se constata nestes autos é que, devido aos critérios adotados de pagamento do item em parcela mensal fixa, os diversos atrasos na execução das obras não se refletiram na desaceleração da medição e pagamento da administração local (paga em função do transcorrer dos meses), embora os serviços que a compõem estivessem quase todos paralisados ou ocorrendo de forma bem mais lenta do que o previsto.

210. Assim, há indícios de que se pagou por serviços não prestados, gerando superfaturamento e um descolamento dos pagamentos da administração local frente à execução dos serviços da obra, beneficiando o contratado por conta do atraso.

211. Conforme está detalhado nos itens 0-0 e 0 e 0 desta instrução, não há elementos nos autos suficientes para afirmar que a contratada se beneficiou recebendo recursos públicos a mais do que os serviços executados, cabendo ao HUWC apurar esses valores, e, se for o caso, instaurar a devida tomada de contas especial.

212. Diligência de 27/1/2017:



Medidas que estão sendo tomadas no sentido de restaurar e manter o nível de serviços do HUWC e/ou os planos de ação com esse objetivo.

Resposta à diligência do HUWC

213. Através do Ofício 066/2017-SHU/MEAC/HUWC/UFC, de 15/3/2017, é informado pelo superintendente dos HU da UFC que o Complexo Hospitalar da UFC (CH-UFC), constituído pelo Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) e pela Maternidade Escola Assis Chateaubriand (MEAC) foi administrado, por mais de cinco décadas, pela Sociedade de Assistência a Maternidade Escola Assis Chateaubriand (SAMEAC - atual Instituto Compartilha). Que, após celebração de contrato de gestão gratuita entre a Universidade Federal do Ceará (UFC) e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) teve início um novo modelo de gerenciamento destes hospitais universitários, que passou a ser paulatina e progressivamente assumida pela Ebserh (peça 142, p. 1-2).

214. Informa que, a partir de meados de abril/maio de 2014, houve a realização do primeiro concurso da Ebserh para cerca de 1.900 cargos e, com o início de contratação dos concursados em setembro daquele mesmo ano, a Ebserh iniciou paulatina e progressivamente a gestão do CH-UFC. Relata que, a partir de meados de 2015, quando já dispunha de um contingente minimamente razoável de pessoal, a Ebserh iniciou a implantação de política de reestruturação e manutenção da infraestrutura dos hospitais. Assim, contando com engenheiros, arquitetos, administradores e uma gama de pessoal de nível médio se pôde enfrentar os problemas mais graves que comprometiam a infraestrutura hospitalar (peça 142, p. 5).

215. Anexa o 'Relatório Técnico - Ações promovidas pelo setor de infraestrutura física da Ebserh na infraestrutura do HUFC e MEAC', datado de 3/2/2017 (peças 142, p. 61-106, e 143, p. 1-51). Informa que a comparação desse relatório com a Planilha REHUF-2ª etapa (peça 143, p. 52), que discrimina as obras de reforma contempladas nos contratos 12/2012, 15/2012 e 16/2012, pode se verificar o quanto das obras inacabadas desses contratos puderam ser concluídas (peça 142, p. 6).

216. Com relação ao Contrato 12/2012, que envolvia reformas na MEAC, o item 3.1- 'Reforma das enfermarias do primeiro e segundo pavimentos do bloco principal' tem concluída a reforma das enfermarias do primeiro pavimento, enquanto as do segundo pavimento, estima que estejam concluídas em meados de junho/julho de 2017 (peça 142, p. 6).

217. O Contrato 15/2012 tem concluída, até a data da resposta, apenas a reforma do item: 1.1 - 'Reforma do Ambulatório de Dermatologia'. Os itens 1.4 - 'Reforma das Enfermarias da Clínica Cirúrgica' e 1.5- 'Reforma da Unidade de Transplante no 3º pavimento no Bloco Cirúrgico', que são obras mais pesadas e complexas do ponto de vista da engenharia civil, desde 2016, que foi remetido para a Ebserh – Sede relatório do estado em que tais reformas foram paralisadas, e solicitado o projeto que permite licitar suas conclusões (peça 142, p. 6).

218. Informa que, em dias recentes à época da resposta, recebeu informações sobre a existência dos referidos projetos, e aquela superintendência estava negociando com a Ebserh – Sede a conclusão dessas duas reformas, pretendendo, até o fim de 2017, licitar e iniciar a conclusão das obras (peça 142, p. 6-7).

219. Sobre o Contrato 16/2012, informa a conclusão plena dos itens 2.1- 'Reforma do Ambulatório do Servidor', 2.3- 'Reforma das fachadas do HUWC', 2.5- 'Reforma da Nutrição Parenteral' e 2.6- 'Reforma dos Sanitários do Público' (peça 142, p. 7).

Resposta à diligência da Ebserh

220. Por meio do Ofício 289/2017_GAB/EBSERH/MEC, de 24/7/2017, o presidente da Ebserh informa que as obras de reforma executadas pela empresa Edcon Comércio e Construções Ltda. foram licitadas e contratadas pela UFC antes de a universidade firmar contrato com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), que ocorreu em 26/11/2013 (peça 166, p. 2).

221. No que tange às obras paralisadas no hospital, o tema foi objeto de audiência pública na Justiça Federal no Estado do Ceará, conforme Processo 0801501-31.2017.4.05.8100, tendo sido firmado compromisso de que a UFC iria inventariar as obras parcialmente executadas, contratar os



projetos básicos e executivos necessários à conclusão dessas obras e, posteriormente, discutir com a Ebserh a estratégia para a conclusão dessas e de outras obras paralisadas no HUWC (peça 166, p. 2).

222. Também ficou acordado que, até a próxima audiência, agendada para o dia 22/8/2017, a UFC apresentaria informações acerca da finalização/rescisão dos contratos com as empresas Borges Carneiro e Edcon. Informa ter anexado cópia da ata da referida audiência, porém, não se encontra nestes autos (peça 166, p. 2).

Análise

223. Considerando que a segunda diligência realizada solicita atualização das informações desta diligência, procede-se à análise no tópico seguinte (itens 0-0), por ter o conteúdo mais atual.

Diligência de 25/4/2019:

a) procedimentos porventura adotados visando a rescisão dos Contratos 15/2012 e 16/2012 celebrados com a empresa Edcon Comércio e Construções Ltda., que objetivavam a execução de reforma de blocos do Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC), bem como realização de um encontro de contas prévio à rescisão dos dois contratos; e

b) medidas efetivas que foram adotadas no sentido de restaurar e manter o nível de serviços do Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC), que, em decorrência da paralisação das obras objeto dos Contratos 15/2012 e 16/2012 ficou com 52 leitos hospitalares preexistentes sem funcionar, reduzindo o sobremaneira o nível de prestação da assistência hospitalar do HUWC necessário ao atendimento à população local carente de serviços de saúde, indicando, inclusive, quantos desses leitos voltaram a entrar em operação.

Resposta à diligência do HUWC

224. Por meio do Ofício 192/2019/SHU/MEAC/HUWC/UFC/EBSERH, de 26/7/2019, o superintendente dos HU da UFC inicia informando que, conforme expressamente previsto no contrato de gestão gratuito celebrado entre UFC e Ebserh, não havia previsão de sub-rogação à Ebserh, nem viabilidade jurídica de assunção pela Ebserh das responsabilidades decorrentes do ajuste entre UFC e eventuais entidades contratadas para prestação de serviços junto aos Hospitais Universitários (peça 182, p. 2).

225. Por isso, o juízo da 6ª Vara Federal do Ceará, nos autos do Processo 0801501-31.2017.4.05.8100, que atualmente dispõe sobre referidas obras, reconheceu inexistir responsabilidade da Ebserh por tais obras paralisadas, determinando, que a Universidade Federal do Ceará procedesse à cessão patrimonial dos imóveis para que a Ebserh formalmente pudesse atuar junto a estas frentes de serviços, e transcreve a decisão (peça 182, p. 2-5).

226. A UFC procedeu a inventários dos bens, reconhecendo expressamente em juízo, ficar sob sua inteira responsabilidade avaliar os procedimentos adequados para a rescisão destes contratos administrativos, com o consequente ajuste de contas. Informa que, após cessão dos bens imóveis à Ebserh, foram realizados procedimentos licitatórios voltados à contratação de empresa para realização de projetos arquitetônicos quanto às obras do 3º pavimento de leitos cirúrgicos, correspondente a aproximadamente 44 leitos (peça 182, p. 6).

227. Destaca que, ao momento de sua resposta, tais leitos encontram-se desativados, com os projetos já finalizados, os quais serão remetidos à Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, que, por meio de anuência, nos autos daquele processo judicial acima apontado, irá responsabilizar-se pela realização do processo de licitação para contratação de empresa para finalizar as obras, bem como adquirir mobília, equipamento médico-hospitalares e demais utensílios necessários ao regular funcionamento destes leitos. Assevera que estão sendo rigorosamente realizadas audiências de controle dos andamentos das obras mensalmente (peça 182, p. 6).

228. O superintendente do HUWC anexa, a seu ofício que responde a diligência, as peças 183-194, que tratam de uma licitação para aquisição de insumos para laboratório, as quais aparentam não ter qualquer relação com o assunto tratado nestes autos.

Resposta à diligência da Ebserh



229. Previamente ao relato da resposta, cabe observar que o Ofício 182/2019-TCU/SecexSaúde, de 25/4/2019 (peça 171), foi enviado ao presidente da Ebserh, no endereço da sede em Brasília/DF, com ciência em 29/4/2019, conforme carimbo do setor de protocolo do órgão (peça 172), porém o Ofício 090/2019/SHU/MEAC/HUWC/UFC/EBSERH, de 13/5/2019, encaminhado em resposta à diligência, está assinado pelo superintendente dos HU da UFC, portanto, é o mesmo responsável que assina a outra resposta à mesma diligência, relatada nos itens 0-0 nesta instrução.

230. Com duas diligências idênticas recebidas pelo mesmo gestor, foi enviada a mesma resposta. Assim, o teor do Ofício 090/2019/SHU/MEAC/HUWC/UFC/EBSERH, de 13/5/2019, é o mesmo do Ofício 192/2019/SHU/MEAC/HUWC/UFC/EBSERH, de 26/7/2019, relatado nos itens 0-0 nesta instrução.

231. A essa resposta estão anexados: cópia do contrato 15/2012 com extrato no D.O.U. e cronograma físico-financeiro (peça 176); cópia do contrato 16/2012 (peça 177); cópias de Termos de Audiência do Processo 0002012-48.2006.4.05.8100 que tramita na Justiça Federal do Ceará (peça 178); reportagem extraída do site do HUWC intitulada ‘Secretário estadual garante empenho para concluir obra de hospitais’ (peça 179); e cópia de Termo de cessão de uso de bens imóveis do HUWC e MEAC, celebrado entre UFC e Ebserh (peça 180).

Análise

Quanto ao item ‘a’ da diligência: procedimentos porventura adotados visando a rescisão dos Contratos 15/2012 e 16/2012 e acerto de contas prévio à rescisão.

232. É dito pelo atual gestor do HUWC que o contrato de gestão gratuito celebrado entre UFC e Ebserh não tem previsão de sub-rogação à Ebserh, nem viabilidade jurídica de assunção pela Ebserh, das responsabilidades decorrentes dos ajustes entre UFC e eventuais entidades contratadas para prestação de serviços junto aos Hospitais Universitários.

233. É importante destacar que nestes autos não estão todas as planilhas de medição dos contratos. Bem como, também não estão os documentos de pagamento, como ordens bancárias e/ou comprovantes de transferência tendo como beneficiário a empresa contratada. O valor considerado pela equipe de auditoria como superfaturamento no tocante ao item ‘administração local’, de R\$ 575.689,51, indica como referência uma planilha apresentada pela Ebserh com um resumo da liquidação dos principais itens dos contratos (peça 18, p. 6). Assim, esse valor precisa ser confirmado por documentos probatórios demonstrando o resultado.

234. Aparentemente, pelos relatos em ofícios e atas de reuniões, foram realizadas quatorze medições para cada contrato, mas também essa informação precisa ser confirmada, pois a contratada pleiteia valores não pagos até a 21ª medição. As planilhas da 14ª medição estão na peça 23, sem estar acompanhadas dos respectivos comprovantes de liquidação.

235. Há o Processo Administrativo 23067.006741/2015-10, aberto em 14/4/2015, pela Procuradoria Geral da UFC, cujo assunto é a análise do pedido de rescisão contratual amigável dos Contratos 12/2012, 15/2012 e 16/2012, solicitado pela empresa contratada (peças 18 e 19).

236. Desse processo consta o Memo 41/2015- DEA/HUs/UFC, de 30/3/2015, assinado pelo Sr. Adeilson de Aquino Miranda, Assistente de Fiscalização das Obras do REHUF II, com de acordo do Sr. Rafael Henriques de Araújo Neto, fiscal dos contratos em conjunto com a Sra. Suely Beserra, informando que (peça 18, p. 5):

1. Que todos os pagamentos pela execução do contrato, até esta data, foram honrados pela Contratante, bem como todos os serviços que foram pagos, também foram conferidos através da planilha de medição do contrato, não sendo nada devido pela Contratante, nem nada por executar pela Contratada, daquilo que foi efetivamente pago.

237. Em sequência nos mesmos autos, o Sr. Rafael Henriques de Araújo Neto, assina o Memo. 181/2015-CPO/UFC-INFRA/UFC, de 6/8/2015, reiterando a informação anterior (peça 18, p. 46-49):



Em que pese a constatação das irregularidades acima apontadas (paralisações, atraso nas frentes de serviços, falta de recursos), é importante ressaltar que em novembro de 2014 foi realizada a quitação de todas as pendências financeira com a contratada, bem como a remessa do saldo restante ao Ministério da Educação, pelo que, financeiramente não encontramos óbice ao desfecho destes ajustes.

238. Entretanto, ainda no mesmo processo administrativo, consta a Nota Técnica 002/2016- SIF/DLIH/EBSERH/HU-UFC, de 25/2/2016, assinada pelo Sr. Pedro Theófilo Ramos Neto, Chefe do Setor de Infraestrutura Física, informando que (peça 18, p. 51-52):

4. Esclarecemos que, referente ao contrato 12/2012, nenhum dos serviços pendentes relacionados nos itens 1 e 2 da folha nº 31, sequer foram iniciados.

5. Informamos ainda que, referente ao contrato 15/2012, todos os serviços relacionados no item 3 da folha nº 31, foram concluídos.

6. Chamamos a atenção, para a execução do contrato 16/2012, nenhum dos serviços relacionados nos itens 4, 5 e 6 da folha nº 32, sequer foram iniciados;

239. O documento referido nas folhas 31 e 32 daqueles autos se refere ao anexo do Ofício 454/2014-SHU/MEAC/HUWC/UFC, de 25/11/2014, assinado pelo Sr. José Luciano Bezerra Moreira, Superintendente dos Hospitais Universitários UFC/Ebserh, endereçado à empresa contratada, informando ter solucionado as pendências reclamadas pela empresa, e que, por isso, solicita o prosseguimento das obras dos contratos então vigentes, relacionando no anexo obras referentes aos objetos dos três contratos, com respectivos prazos de conclusão e entrega (peça 18, p. 17-20).

240. A empresa contratada, em sua resposta à oitiva realizada por este Tribunal, encaminha cópias de correspondências suas ao HUWC e, há uma correspondência, datada de 25/11/2014, em que a empresa afirma que as parcelas referentes às medições 19, 20 e 21 estão em aberto e, com reajustes, somam a quantia de R\$ 78.997,17. Acrescenta custos de desmobilização, ocorrida em fevereiro de 2014, no valor de R\$ 26.800,78, e pleiteia junto ao HUWC o pagamento do montante total de R\$ 105.797,95 (peça 149, p. 172-173).

241. Conforme o exposto, não há elementos nestes autos suficientes para se calcular o exato valor de superfaturamento decorrente do item 'Administração Local', nem para se realizar o encontro de contas entre esse valor de superfaturamento e eventuais serviços executados e não pagos à contratada. Dependendo dos documentos probatórios, é possível que o encontro de contas demonstre a inexistência de prejuízo aos cofres públicos.

242. Em consulta ao Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos da Universidade Federal do Ceará (Sipac/UFC), observa-se que o referido Processo Administrativo 23067.006741/2015-10 teve diversas tramitações após a última que consta nestes autos (peça 19, p. 64), sendo a última realizada em 17/1/2018, quando o processo chegou à unidade de destino Divisão de Contabilidade (peça 197).

243. Cabe observar que, em função da implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) naquela universidade, os processos do Sipac foram migrados para o SEI, e, a partir de 2/1/2018, não mais foi possível tramitar processos no Sipac (peça 198).

244. Não se obteve sucesso nas tentativas de realizar consulta ao SEI com os dados do processo, assim, é possível, e provável, que o processo tenha continuado tramitando após a última movimentação disponível no Sipac.

245. Considerando informação do atual superintendente de que os contratos firmados previamente à assunção da gestão pela Ebserh não foram sub-rogados, considera-se que deve ser determinado a UFC que proceda, se ainda não houver realizado, à rescisão dos Contratos 15/2012 e 16/2012 celebrados com a empresa Edcon Comércio e Construções Ltda., que objetivavam a execução de reforma de blocos do Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC), bem como realize encontro de contas, se cabível, prévio à rescisão dos dois contratos, entre eventuais valores de superfaturamento pelo pagamento do item 'Administração Local', em parcelas fixas mensais e



serviços executados e não pagos à contratada. E, se confirmado dano ao erário, instaure tomada de contas especial para apurar responsabilidades e obter ressarcimento aos cofres públicos.

Quanto ao item 'b' da diligência: medidas adotadas no sentido de restaurar e manter o nível de serviços do HUWC, inclusive, quantos dos 52 leitos, que deixaram de funcionar, voltaram a entrar em operação.

246. Consta no relatório de fiscalização (peça 114, p. 19), que as reformas do Ambulatório de Dermatologia (Contrato 15/2012), da Nutrição Parenteral (Contrato 16/2012) e do Transplante de Medula Óssea (Contrato 16/2012), não foram concluídos e permaneciam, à época do relatório, com percentuais de execução de 98,11%, 76,98% e 39,37%, conforme tabela de 30/3/2015 da Fiscalização dos HU (Peça 18, p. 6).

247. As informações apresentadas pelo atual superintendente do HUWC dão conta de que as devidas, e possíveis ante questões orçamentárias, providências estão sendo tomadas para retornar os leitos ao sistema. O gestor reporta que:

no caso do contrato 15/2012 temos concluída até aqui apenas a reforma do seguinte item: 1.1 - Reforma do Ambulatório de Dermatologia. Contudo, o item 1.4 - Reforma das Enfermarias da Clínica Cirúrgica e 1.5 - Reforma da Unidade de Transplante no 3º pavimento no Bloco Cirúrgico, que são obras mais pesadas e complexas do ponto de vista da Engenharia Civil, desde 2016 que remetemos para a EBSEH - Sede relatório do estado em que tais reformas foram paralisadas, bem como solicitação de projeto que permitisse licitar suas conclusões.

(...)

abordando o contrato 16/2012, informamos a conclusão plena dos itens 2.1 - Reforma do Ambulatório do Servidor, 2.3 - Reforma das fachadas do HUWC, 2.5 - Reforma da Nutrição Parenteral e 2.6 - Reforma dos Sanitários do Público .

248. Cabe observar que as obras que estavam inacabadas e foram concluídas na atual gestão não estão entre as obras que retiraram leitos do sistema SUS. Conforme informado no relatório de auditoria da equipe deste Tribunal, os leitos parados têm a seguinte distribuição (peça 114, p. 21):

Contrato 15/2012 – CPN 28/2012 - HUWC	
Local	Número de Leitos Parados
Reforma das Enfermarias da Clínica Cirúrgica	19
Reforma da Unidade de Transplantes do 3º Pavimento do Bloco Cirúrgico.	25

Contrato 16/2012 – CPN 29/2012 - HUWC	
Local	Número de Leitos Parados
Reforma da Clínica de Transplante de Medula Óssea - TMO	08

249. Quanto a esses leitos parados, tanto o gestor do HUWC, como o presidente da Ebserh-sede, informam que as obras paralisadas no hospital são objeto do Processo 0801501-31.2017.4.05.8100 que tramita na Justiça Federal da 5ª Região – Seção Judiciária do Ceará – 6ª Vara. Alguns termos de audiência do processo foram juntados pelo superintendente do HUWC (peça 178), demonstrando que o tema está sendo tratado com rigor pela juíza responsável pelo processo.

CONCLUSÃO

250. Acerca dos achados III.1 a III.4 do Relatório de Auditoria (Fiscalis 463/2016), objetos das audiências analisadas nesta instrução, cabe rejeitar as razões de justificativa

apresentadas, à exceção da irregularidade imputada aos Srs. Florentino de Araújo Cardoso Filho e Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes no item de audiência ‘a.2’, relacionado ao achado de auditoria III.3 (itens 0-0 nesta instrução), propondo-se a aplicação de multa aos responsáveis quanto aos demais itens de audiência.

251. A análise das duas diligências realizadas demonstra a necessidade de determinar à Universidade Federal do Ceará que proceda, se ainda não houver realizado, a rescisão dos Contratos 15/2012 e 16/2012, bem como realize encontro de contas, prévio à rescisão dos dois contratos, e, se confirmado dano ao erário, instaure tomada de contas especial para apurar responsabilidades e obter ressarcimento aos cofres públicos.

252. Também se incluem nas propostas de encaminhamento os tópicos de recomendações propostos pela equipe de fiscalização em seu relatório à peça 114, p. 34-35.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

253. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a melhoria da gestão e do desempenho da administração pública, bem como, se confirmado pela UFC o indício de superfaturamento, os benefícios quantificáveis desta auditoria são de R\$ 575.689,51.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

254. Ante o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal, no mérito, o seguinte:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Florentino de Araújo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente; pelo Sr. José Luciano Bezerra Moreira (CPF 045.096.413-20), Superintendente; pelo Sr. Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo; pela Sra. Suely Beserra de Castro (CPF 146.188.503-53), ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal dos Contratos 15/2012 e 16/2012; e pelo Sr. Rafael Henrique de Araújo Neto (CPF 136.369.523-15), Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal dos Contratos 15/2012 e 16/2012, com relação aos itens ‘a.1’ e ‘a.3’ das audiências;

b) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Florentino de Araújo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente; e pelo Sr. Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo, com relação ao item ‘a.2’ das audiências;

c) aplicar ao Sr. Florentino de Araújo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente do HUWC, a multa referida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, e no art. 268, inciso II, c/c o art. 209, inciso II, do Regimento Interno/TCU, pelas razões adiante, observando que há elementos denotando ausência de má-fé do responsável, os quais podem ser considerados atenuantes ao valor de multa imputável, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 25 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’ do RI/TCU, o recolhimento do referido valor ao Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo pagamento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

c.1) realização de procedimentos licitatórios (CPN 28/2012 e 29/2012) no HUWC com objeto não suficientemente detalhado ante a ausência de projetos e inconsistências de quantitativos, ocasionando constantes replanilhamentos com elevados acréscimos e supressões, incluindo alteração de valor total contratado, com a consequente paralisação e abandono de obras, todas sem condições de uso, pela empresa executora das obras e, agravado por ter causado a retirada de 52 leitos hospitalares do sistema SUS em Fortaleza/CE, infringindo artigo 6º, inciso IX, e ao artigo 7º, § 2º, incisos I e II, e § 4º da Lei 8666/1993, e às Súmulas 177 e 261 do TCU; e



c.2) ter autorizado o pagamento do item Administração Local relativo aos Contratos 15/2012 e 16/2012, com a utilização de forma de medição inadequada (mensal) e o consequente faturamento desses serviços de forma não proporcional à execução das obras, em desacordo com o princípio constitucional da transparência dos gastos públicos (art. 37, caput, da CF/88), o art. 40, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, bem como ao art. 17 do Decreto 7.983/2013;

d) aplicar ao Sr. José Luciano Bezerra Moreira (CPF 045.096.413-20), Superintendente do HUWC, a multa referida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, e no art. 268, inciso II, c/c o art. 209, inciso II, do Regimento Interno/TCU, por ter autorizado os pagamentos sob sua gestão, relacionados aos Contratos 15/2012 e 16/2012, tendo conhecimento que o item Administração Local estava sendo pago em valores superiores à execução física das obras, indicando, a princípio, que estava ocorrendo pagamento antecipado, sendo grave infração à norma legal, contida nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64 e artigo 65, inciso II, alínea c, da Lei 8.666/93, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 25 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU, o recolhimento do referido valor ao Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo pagamento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

e) aplicar ao Sr. Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo do HUWC, a multa referida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, e no art. 268, inciso II, c/c o art. 209, inciso II, do Regimento Interno/TCU, pelas razões adiante, observando que há elementos denotando ausência de má-fé do responsável, os quais podem ser considerados atenuantes ao valor de multa imputável, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 25 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU, o recolhimento do referido valor ao Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo pagamento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

e.1) realização de procedimentos licitatórios (CPN 28/2012 e 29/2012) no HUWC com objeto não suficientemente detalhado ante a ausência de projetos e inconsistências de quantitativos, ocasionando constantes replanilhamentos com elevados acréscimos e supressões, incluindo alteração de valor total contratado, com a consequente paralisação e abandono de obras, todas sem condições de uso, pela empresa executora das obras e, agravado por ter causado a retirada de 52 leitos hospitalares do sistema SUS em Fortaleza/CE, infringindo artigo 6º, inciso IX, e ao artigo 7º, § 2º, incisos I e II, e § 4º da Lei 8666/1993, e às Súmulas 177 e 261 do TCU; e

e.2) ter autorizado o pagamento do item Administração Local relativo aos Contratos 15/2012 e 16/2012, com a utilização de forma de medição inadequada (mensal) e o consequente faturamento desses serviços de forma não proporcional à execução das obras, em desacordo com o princípio constitucional da transparência dos gastos públicos (art. 37, caput, da CF/88), o art. 40, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, bem como ao art. 17 do Decreto 7.983/2013;

f) aplicar à Sra. Suely Beserra de Castro (CPF 146.188.503-53), ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal dos Contratos 15/2012 e 16/2012, e ao Sr. Rafael Henrique de Araújo Neto (CPF 136.369.523-15), Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal dos Contratos 15/2012 e 16/2012, a multa referida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, e no art. 268, inciso II, c/c o art. 209, inciso II, do Regimento Interno/TCU, pelas razões adiante, observando que há elementos denotando ausência de má-fé dos responsáveis, os quais podem ser considerados atenuantes ao valor de multa imputável, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 25 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a' do RI/TCU, o recolhimento do referido valor ao Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo pagamento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:



f.1) pela elaboração dos Termos de Referência com insuficiente detalhamento do objeto a ser licitado (procedimentos licitatórios CPN 28/2012 e 29/2012), sem a apresentação dos projetos de reformas das unidades dos blocos do HUWC, ocasionando constantes replanilhamentos com elevados acréscimos e supressões, incluindo alteração de valor total contratado, com a consequente paralisação e abandono de obras, todas sem condições de uso, pela empresa executora das obras e, agravado por ter causado a retirada de 52 leitos hospitalares do sistema SUS em Fortaleza/CE, infringindo artigo 6º, inciso IX, e ao artigo 7º, § 2º, incisos I e II, e § 4º da Lei 8666/1993, e às Súmulas 177 e 261 do TCU; e

f.2) atestar as medições do item Administração Local relativo aos Contratos 15/2012 e 16/2012, com a utilização de forma de medição inadequada (mensal) e o consequente faturamento desses serviços de forma não proporcional à execução das obras, em desacordo com o princípio constitucional da transparência dos gastos públicos (art. 37, caput, da CF/88), o art. 40, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, bem como ao art. 17 do Decreto 7.983/2013;

g) determinar à Universidade Federal do Ceará, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, que proceda, se ainda não houver realizado, no prazo de 30 dias, à rescisão dos Contratos 15/2012 e 16/2012 celebrados com a empresa Edcon Comércio e Construções Ltda., que objetivavam a execução de reforma de blocos do Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC), bem como realize encontro de contas, se cabível, prévio à rescisão dos dois contratos, entre eventuais valores de superfaturamento pelo pagamento do item Administração Local em parcelas fixas mensais e serviços executados e não pagos à contratada. E, se confirmado dano ao erário, instaure tomada de contas especial para apurar responsabilidades e obter ressarcimento aos cofres públicos;

h) recomendar ao Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de empresa para reforma de unidades e para a gestão dos contratos decorrentes, adote os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares que servirão de base para a elaboração do termo de referência ou projeto básico, devendo conter, dentre outros aspectos, em obediência à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c, e nos moldes do Acórdão TCU 6.638/2015-1ª Câmara:

h.1) o levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, incluindo as contratações similares feitas por outros órgãos, consultas a sítios na internet (portais de domínio público), consultas a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a forma de prestação de serviços de reforma de unidades de blocos hospitalares utilizada; e

h.2) a identificação dos diferentes tipos de solução possíveis de contratar e que atendam à necessidade de reforma de unidades hospitalares do HUWC/UFC, incluindo estudos que evidenciem o levantamento das áreas a serem reformadas, os quantitativos e a relação dos equipamentos a serem utilizados, a análise da produtividade de contratos anteriores, além da análise de custo/benefício da sua manutenção ou realização de nova modalidade de contratação (Item III.1 do Relatório);

i) autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

j) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado; e

l) dar ciência deste acórdão ao Ministério da Educação, à Ebserh e à Universidade.”.

2. O Diretor da SecexSaúde manifestou-se, de acordo com as análises e propostas contidas na instrução (peça 199).

É o relatório.



PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Tratam os autos de Relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), Fiscalis 463/2016, realizada no Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) da Universidade Federal do Ceará (UFC), gerenciado à época pela Sociedade de Assistência a Maternidade Escola Assis Chateaubriand – Semeac, selecionado com base em modelo probabilístico de risco, com objetivo de avaliar a regularidade dos procedimentos de contratação da empresa Edcon Comércio e Construções Ltda., abrangendo volume de recursos da ordem de R\$ 18.552.224,05, referente a dois contratos (§§ 1º a 4º da instrução, peça 199):

- contrato 15/2012, cujo objeto era a reforma de unidades do Bloco Cirúrgico e dos ambulatorios de Dermatologia e Pediatria no Campus de Porangabussu - UFC, respectivamente blocos 202, 207 e 205, no valor total de R\$ 10.660.877,27, posteriormente alterado em 14,13% entre acréscimos e supressões, dos quais foram pagos R\$ 1.608.317,97, correspondente a 13,36% do valor total, interrompido quando havia um saldo financeiro não executado da ordem de R\$ 10.430.700,07 (§§ 5º e 6º da instrução, peça 199).

- contrato 16/2012, cujo objeto era a reforma do Bloco Central, Bloco 201, no mesmo Campus, no valor total de R\$ 6.252.923,52, posteriormente alterado em 53,24% entre acréscimos e supressões, dos quais foram pagos R\$ 1.477.100,17, correspondente a 22,68% do valor total, interrompido quando havia um saldo financeiro não executado da ordem de R\$ 5.036.105,87 (§ 7º da instrução, peça 199).

2. A contratada solicitou rescisão contratual amigável desses contratos em outubro e novembro de 2014, rescisões essas que não haviam sido concluídas até o final da auditoria (§ 9º e 12 da instrução, peça 199).

3. O relatório de auditoria registra quatro achados, quais sejam:

- a) ausência de estudos técnicos preliminares que fundamentassem os termos de referência que deram origem aos procedimentos licitatórios e aos contratos (§ 14 da instrução, peça 199);

- b) ausência, nos procedimentos licitatórios, de detalhamento necessário e suficiente do objeto a ser contratado, ante a ausência de projetos e a inconsistência dos quantitativos (§ 15 da instrução, peça 199);

- c) baixa competitividade das concorrências presenciais em regime de empreitada global, com apenas dois licitantes em cada (§ 16 da instrução, peça 199);

- d) pagamento a maior do item “administração local”, a partir da definição de medição inadequada (mensal), o que redundou em execução financeira a maior, em ambos os contratos, em relação às respectivas execuções físicas, estimada em R\$ 575.689,51 (§§ 18 a 21 da instrução, peça 199).

4. Em razão desses achados, foram realizadas audiências dos responsáveis, oitiva da empresa contratada e diligências, nos seguintes termos (§ 23 da instrução, peça 199):

“a) audiência, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, dos seguintes responsáveis, todos vinculados ao HUWC, para que apresentassem razões de justificativa no prazo de quinze dias:

- a.1) Srs. Florentino de Araújo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente; Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo; Suely Beserra de Castro (CPF 146.188.503-53), ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários; e Rafael Henriques de Araújo Neto (CPF 136.369.523-15), Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários, pela realização dos procedimentos licitatórios no HUWC (CPN 28/2012 e 29/2012) com objeto não suficientemente detalhado ante a ausência de projetos e inconsistências de quantitativos, ocasionando constantes replanilhamentos com elevados acréscimos e supressões, incluindo alteração de valor total contratado,



em regime de empreitada por preço global, com a consequente paralisação de todas as frentes de serviços pela empresa executora das obras, referentes aos Contratos 15/2012 e 16/2012, nos percentuais de execução de apenas 12,41% e 19,6%, respectivamente, indo de encontro ao artigo 6º, inciso IX, e ao artigo 7º, § 2º, incisos I e II, e § 4º da Lei 8666/1993; e às Súmulas 177 e 261 do TCU (Item III.2 do Relatório);

a.2) Srs. Florentino de Araújo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente; e Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo, pela realização de três concorrências presenciais concomitantes (empreitada global), duas no HUWC e uma na Meac, sem justificativa para a baixa competitividade (participação de 2 licitantes – CPN's 28/2012 e 29/2012 e de apenas um licitante - CPN 30/2012), com um mesmo vencedor (Edcon) que paralisou a obra em todas as frentes de serviços, sem discriminação prévia de patamar mínimo de execução e cronograma de prioridade preestabelecido, ante as peculiaridades de um hospital em atividade e de alta taxa de ocupação, bem como não adoção de modalidade obrigatória para realização dos serviços comuns de engenharia dos Hospitais Universitários HUWC e Meac, qualquer que seja o seu valor estimado, na sua forma eletrônica, sem a devida demonstração circunstanciada da inviabilidade de sua adoção, de acordo com os artigos 2º, § 1º e 4º, caput e §1º, do Decreto 5450/2005, e artigo 1º, e seu parágrafo único, da Lei 10.520/2002, e em observância ao princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração contida no artigo 3º da Lei 8.666/1993 (Item III.3 do Relatório);

a.3) Srs. Florentino de Araújo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente; José Luciano Bezerra Moreira (CPF 045.096.413-20), Superintendente; Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo; Suely Beserra de Castro (CPF 146.188.503-53), ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários; e Rafael Henriques de Araújo Neto (CPF 136.369.523-15), Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários, pelo pagamento a maior do item Administração Local da Obra relativo aos Contratos 15/2012 e 16/2012, com a utilização de forma de medição inadequada (mensal) e o consequente faturamento desses serviços de forma não proporcional à execução da obra, conforme tabela que se segue, em desacordo com o princípio constitucional da transparência dos gastos públicos (art. 37, caput, da CF/88), a jurisprudência do TCU (Acórdãos 3.103/2010, 2.369/2011 e 2.622/2013, todos do plenário), o art. 40, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, bem como ao art. 17 do Decreto 7.983/2013 (Item III.4 do Relatório):

CONTRATO	(A) VALOR CONTRATADO (R\$)	(B) ADMIN. LOCAL CONTRATADA (R\$)	(C) ADMIN. LOCAL PAGA (R\$)	(D) % DE EXECUÇÃO DO CONTRATO	(E=B*D/100) ADMIN. LOCAL DEVIDA (R\$)	(F=C-E) SUPERFATU RAMENTO (R\$)
15	10.660.877,28	649.826,21 (6,09% de A)	385.872,99 (59,38% de B)	12,41	80.643,43	305.229,56
16	6.252.923,65	336.225,69 (5,38% de A)	336.225,69 (100% de A)	19,56	65.765,74	270.459,95

b) oitiva da empresa Edcon Comércio e Construções Ltda., para que, no prazo de até 15 dias, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, se manifeste, caso entenda pertinente, acerca do item abaixo:

b.1) Srs. Florentino de Araújo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente; José Luciano Bezerra Moreira (CPF 045.096.413-20), Superintendente; Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo; Suely Beserra de Castro (CPF 146.188.503-53), ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários; e Rafael Henriques de Araújo Neto (CPF 136.369.523-15), Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários, pelo pagamento a maior do item Administração Local da Obra relativo aos Contratos 15/2012 e 16/2012, com a utilização de forma de medição inadequada (mensal) e o consequente faturamento desses serviços de forma não proporcional



à execução da obra, conforme tabela que se segue, em desacordo com o princípio constitucional da transparência dos gastos públicos (art. 37, caput, da CF/88), a jurisprudência do TCU (Acórdãos 3.103/2010, 2.369/2011 e 2.622/2013, todos do plenário), o art. 40, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, bem como ao art. 17 do Decreto 7.983/2013 (Item III.4 do Relatório):

CONTRATO	(A) VALOR CONTRATADO (R\$)	(B) ADMIN. LOCAL CONTRATADA (R\$)	(C) ADMIN. LOCAL PAGA (R\$)	(D) % DE EXECUÇÃO DO CONTRATO	(E=B*D/100) ADMIN. LOCAL DEVIDA (R\$)	(F=C-E) SUPERFATU RAMENTO (R\$)
15	10.660.877,28	649.826,21 (6,09% de A)	385.872,99 (59,38% de B)	12,41	80.643,43	305.229,56
16	6.252.923,65	336.225,69 (5,38% de A)	336.225,69 (100% de A)	19,56	65.765,74	270.459,95

c) diligência, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 157 do Regimento Interno do TCU, à administração do HUWC, na pessoa de seu superintendente, para que informasse ao TCU as medidas que estavam sendo tomadas no sentido de restaurar e manter o nível de serviços do HUWC e/ou os planos de ação com esse objetivo; e

d) diligência, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 157 do Regimento Interno do TCU, à Ebserh, na pessoa de seu presidente, para que informasse ao TCU as medidas que estavam sendo tomadas no sentido de restaurar e manter o nível de serviços do HUWC e/ou os planos de ação com esse objetivo.”.

5. Posteriormente, as diligências foram complementadas no sentido de serem encaminhadas a esta Corte, pelo HUWC, informações acerca do necessário estorno dos pagamentos realizados a maior no eventual encontro de contas prévio à rescisão dos contratos (§§ 32 a 36 da instrução, peça 199).

6. A unidade técnica, em sua instrução, realizou minuciosa análise das respostas apresentadas às audiências, oitiva e diligências, **com qual concordo e acolho como razões de decidir neste voto**. Uma vez que a instrução foi integralmente transcrita para o relatório que precede este voto, abstenho-me de repetir integralmente as análises e conclusões, sem prejuízo de destacar os aspectos principais e de tecer os comentários a seguir.

7. Com relação à irregularidade objeto da primeira audiência retro referida – “realização dos procedimentos licitatórios no HUWC (CPN 28/2012 e 29/2012) com objeto não suficientemente detalhado ante a ausência de projetos e inconsistências de quantitativos, ocasionando constantes replanilhamentos com elevados acréscimos e supressões, incluindo alteração de valor total contratado, em regime de empreitada por preço global, com a consequente paralisação de todas as frentes de serviços pela empresa executora das obras, referentes aos Contratos 15/2012 e 16/2012, nos percentuais de execução de apenas 12,41% e 19,6%, respectivamente” -, a SecexSaúde destacou que (§§ 55 a 65, 72 a 77, e 87 a 95 da instrução, peça 199):

- não é possível ou necessário retornar o processo à etapa de auditoria, conforme solicitado por um dos responsáveis, uma vez que os esclarecimentos que poderiam então ser prestados podem ser apresentados na presente fase processual;

- não é possível afastar a responsabilidade do gestor em razão de sua área de formação acadêmica (medicina) ser estranha às lides administrativas, uma vez que aceitar o cargo de gestor corresponde tacitamente a afirmar que se encontra apto a exercê-lo;

- encontram-se no âmbito de responsabilidades do superintendente, do diretor administrativo, da responsável pelos setores de engenharia e arquitetura, do coordenador de obras e projetos e dos fiscais das obras a supervisão e a realização dos estudos iniciais, dos projetos e do planejamento, além da apuração e pronta correção das deficiências observadas, pelo que as falhas e prejuízos daí decorrentes podem e devem ser imputadas a esses administradores;

- a eventual exiguidade de prazos, conforme exigências dos ministérios ou Anvisa, e o risco de perda da alocação orçamentária dos recursos em caso de atrasos, não podem ser aceitos como

impeditivos da elaboração de estudos, projetos e planejamento necessários e suficientes a impedir interrupção da prestação dos serviços prestados pelo hospital, a perda parcial ou total dos recursos obtidos e da oportunidade de transformá-los em benefícios reais ao público, ou até mesmo inviabilizar pelo longo prazo a disponibilização dos benefícios pretendidos;

- adaptações e correções de especificações e projetos são possíveis, existindo previsão legal para acréscimos, supressões e alterações em obras de reforma até o limite de 50% (art. 65, § 1º, da Lei 8.666/92), mas o que se encontra em discussão não é essa possibilidade, mas sim a baixíssima qualidade dos estudos e projetos produzidos, que inviabilizaram a execução das obras mesmo a despeito de todas as adaptações e correções tentadas ou realizadas nos contratos;

- por mesmas razões, não se pode aceitar que ocorreram apenas situações comumente aferíveis apenas no decorrer da execução de quaisquer obras, mas sim que ocorreram falhas incomumente observáveis;

- que não é possível transferir a responsabilidade da irregularidade sob análise para a comissão de licitação, uma vez que suas causas – deficiências nos estudos iniciais e projetos – precedem os trabalhos da comissão.

8. Em consequência, a unidade técnica **propõe não sejam acatadas as justificativas apresentadas e, ante a gravidade da situação observada, sejam aplicadas multas individuais aos responsáveis** (§§ 64, 76 e 94 da instrução, peça 199). Não obstante, destaca que a inexistência de indícios de sobrepreço ou de má-fé e a presença de informações que demonstram a intenção posterior de contratar pessoal suplementar para refazer projetos e planilhas e suprir lacunas **podem ser considerados como atenuantes** (§§ 62, 63, 65, 74, 75, 77, 93 e 95 da instrução, peça 199).

9. **Concordo com a proposta de aplicação de multas individuais aos Srs. Florentino de Araújo Cardoso Filho** (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente; **Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes** (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo; **Suely Beserra de Castro** (CPF 146.188.503-53), ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários; e **Rafael Henriques de Araújo Neto** (CPF 136.369.523-15), Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários, já considerando os atenuantes.

10. Quanto à irregularidade objeto da segunda audiência retro referida – “realização de (...) concorrências presenciais concomitantes (empregada global), (...) sem justificativa para a baixa competitividade (...), com um mesmo vencedor (Edcon) (...), sem discriminação prévia de patamar mínimo de execução e cronograma de prioridade preestabelecido, ante as peculiaridades de um hospital em atividade e de alta taxa de ocupação, bem como não adoção de modalidade obrigatória para realização dos serviços comuns de engenharia (...), qualquer que seja o seu valor estimado, na sua forma eletrônica, sem a devida demonstração circunstanciada da inviabilidade de sua adoção” -, a unidade técnica destacou que (§§ 96 a 121, 125 a 132, e 136 a 140 da instrução, peça 199):

- assiste razão aos responsáveis na escolha da modalidade concorrência presencial – obra de engenharia, reforma, em instalações hospitalares não podem ser consideradas serviços comuns -, pelo que devem ser acolhidas suas razões de justificativas quanto a isso;

- a escolha do regime de execução em empregada global remanesce como falha, uma vez que em obras de reforma é difícil fornecer “todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação”, conforme exige o art. 47 da Lei nº 8.666/93, e que, *in casu*, quase nenhuma informação encontrava-se disponível para fornecimento aos licitantes;

- ademais, a escolha do regime de execução por empregada global pode ser considerado como uma das prováveis causas da pequena participação de empresas na licitação, pelos riscos em assumir obra pouco especificada por preço certo e total;

- não obstante, e no sentido de atenuar essa falha, devem ser consideradas as dificuldades enfrentadas pelos gestores em razão das incertezas que à época ainda existiam com relação à utilização do referido regime de execução, a presença dos já referidos atenuantes, e, ainda, que as irregularidades



relacionadas à quase ausência de estudos, projetos, especificações e planejamento já foram abordadas na análise da primeira irregularidade objeto de audiência.

11. Em consequência, a SecexSaúde **propõe sejam acatadas as justificativas apresentadas e excluída a culpabilidade da conduta irregular atribuída aos responsáveis** (§§ 131, 132, 139 e 140 da instrução, peça 199). **Concordo com essa proposta.**

12. Relativamente à irregularidade objeto da terceira audiência retro referida e da oitiva à empresa contratada – “pagamento a maior do item Administração Local da Obra relativo aos Contratos 15/2012 e 16/2012, com a utilização de forma de medição inadequada (mensal) e o consequente faturamento desses serviços de forma não proporcional à execução da obra” -, a unidade técnica destacou que (§§ 141 a 163, 165 a 168, 175 a 180, 183 a 186, 194 a 198, e 205 a 211 da instrução, peça 199):

- à época dos fatos sob análise, já havia orientação pacificada no TCU no sentido de que o item “administração local” fosse incluído nas planilhas de custos diretos, e não no BDI, e de que fosse pago mesma proporção da execução financeira dos serviços;

- a desproporcionalidade entre os valores pagos pela execução da obra e pela administração local, especialmente em razão dos atrasos observados na execução física, era flagrante desde os primeiros pagamentos, pelo que poderia ter sido facilmente percebida pelos responsáveis, inclusive pelo gestor que assumiu sua função antes da suspensão da execução dos contratos;

- essa desproporcionalidade representa, no caso, pagamento sem realização dos respectivos serviços, ou antecipação de pagamentos, ambos não permitidos pelas normas que regem a execução de obras;

- especialmente os gestores responsáveis pelo acompanhamento da execução e fiscalização da obra detinham obrigação de estar a par do dia a dia da obra e dos problemas que ocorriam, pelo que não poderiam atestar notas fiscais incompatíveis com a execução física;

- a alegação no sentido de que o pagamento era realizado mediante a apresentação da folha de pagamento de pessoal da contratada não pode ser aceito, primeiro, porque não foram trazidos aos autos cópias das folhas de pagamento, segundo, porque há registro em ata no sentido de que o item foi pago por 5 meses por “administração local por obra” e a partir daí por “administração local por contrato”, significando que os pagamentos foram realizados por valor mensal previamente estabelecido.

13. Em consequência, a SecexSaúde **propõe não sejam acatadas as justificativas apresentadas e que os fatos e suas consequências – pagamento antecipado ou pagamento por serviços não realizados - sejam considerados grave infração à norma legal, devendo ser aplicada multa aos responsáveis** (§§ 167, 168, 180, 185, 186 e 198 da instrução, peça 199). Relativamente a essa irregularidade, a unidade técnica não registrou atenuantes.

14. **Concordo com a proposta de aplicação de multas individuais aos Srs. Florentino de Araújo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente; Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo; Suely Beserra de Castro (CPF 146.188.503-53), ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários; e Rafael Henriques de Araújo Neto (CPF 136.369.523-15), Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal de Obras dos Hospitais Universitários, que serão cumuladas com aquelas imputadas em razão da irregularidade anteriormente analisada; e, ainda, ao Sr. José Luciano Bezerra Moreira (CPF 045.096.413-20), Superintendente, em razão de ser considerado responsável apenas com relação a essa irregularidade e em grau de culpabilidade menor que os demais, vez que não participou nos procedimentos relacionados à contratação defeituosa dos serviços e apenas prosseguiu nos pagamentos na forma indevida já contratada.**

15. Quanto às diligências dirigidas ao HUWC e à Ebserh – “para que informassem ao TCU as medidas que estavam sendo tomadas no sentido de restaurar e manter o nível de serviços do HUWC e/ou os planos de ação com esse objetivo” -, a unidade técnica apontou que (§§ 246 a 249 da instrução, peça 199):



- à época da auditoria, as reformas do Ambulatório de Dermatologia, da Nutrição Parenteral e do Transplante de Medula Óssea não haviam sido concluídas, e se encontravam com percentuais de execução da ordem de 98,11%, 76,98% e 39,37%;

- posteriormente foi informado as reformas dos ambulatórios de Dermatologia e de Nutrição Parenteral haviam sido concluídas, além das reformas do ambulatório do servidor, das fachadas, e dos sanitários do público;

- que ainda remanescem parados 19 leitos nas enfermarias de clínica cirúrgica, 25 na unidade de transplantes do 3º pavimento do bloco cirúrgico e 8 na clínica de transplante de medula óssea, no total de 52 leitos;

- a conclusão das obras e reativação dos leitos encontram-se pendentes de ações a cargo da Ebserh e que as obras paralisadas são objeto de processo que tramita na Justiça Federal do Ceará.

16. A reativação dos leitos dependerá, assim, de providências a serem tomadas e da contratação de execução de obras complementares, situação que poderá voltar a ser acompanhada no futuro.

17. Finalmente, com relação à diligência ao HUWC - para que fossem encaminhadas ao TCU informações acerca do necessário estorno dos pagamentos realizados a maior no eventual encontro de contas prévio à rescisão dos contratos -, a unidade instrutiva esclarece que (§§ 232 a 245 da instrução, peça 199):

- o contrato de gestão entre UFC e Ebserh não contém previsão de assunção, pela última, de responsabilidades decorrentes de contratos celebrados entre a UFC e empresas;

- uma vez que não se encontram presentes nos autos documentos relativos a todas as medições e a todos os pagamentos realizados, não é possível concluir acerca do exato montante dos pagamentos indevidos relativos à “administração local”;

- como há alegações da empresa no sentido de que lhe são devidos pagamentos relativos a medições e desmobilização, mas como também há informações no sentido de que todas as pendências financeiras foram quitadas, não é possível concluir acerca da subsistência, e dos eventuais montantes, de créditos e de débitos entre as partes (UFC e empresa construtora);

- existe processo administrativo, ainda em trâmite à época da auditoria, cujo objeto trata exatamente do pedido de rescisão amigável apresentado pela empresa construtora.

18. Em consequência, a SecexSaúde propõe seja determinado à UFC “que proceda, se ainda não houver realizado, à rescisão dos contratos 15/2012 e 16/2012 celebrados com a empresa Edcon Comércio e Construções Ltda. (...), bem como realize encontro de contas, se cabível, prévio à rescisão dos dois contratos”, e “se confirmado dano ao erário, instaure tomada de contas especial para apurar responsabilidades e obter ressarcimento aos cofres públicos” (§ 245 da instrução, peça 199). Concordo com essa proposta.

19. Adicionalmente, a unidade técnica propõe seja recomendado ao HUCW, que, doravante, nos procedimentos de contratação de empresa para reforma de unidades e para a gestão dos contratos decorrentes, proceda previamente:

- à clara identificação das necessidades de reforma de unidades hospitalares do HUWC/UFC, bem como a estudos que evidenciem o levantamento das áreas a serem reformadas, os quantitativos e a relação dos equipamentos a serem utilizados, a análise da produtividade de contratos anteriores, além da análise de custo/benefício da sua manutenção ou realização de nova modalidade de contratação; e

- a levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, incluindo as contratações similares feitas por outros órgãos, consultas a sítios na internet (portais de domínio público), consultas a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que deram causa à contratação.

20. Concordo sejam expedidas essas recomendações.

Ante o exposto, manifestando minha concordância com as análises e propostas uniformes apresentadas pela SecexSaúde, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à



deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2846/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 029.137/2016-0
2. Grupo I – Classe V - Assunto: Relatório de auditoria.
3. Responsáveis: Florentino de Araujo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), José Luciano Bezerra Moreira (CPF 045.096.413-20), Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), Suely Beserra de Castro (CPF 146.188.503-53), Rafael Henriques de Araújo Neto (CPF 136.369.523-15) e Edcon Comércio e Construções Ltda. (CNPJ 86.712.247/0001-56).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Universidade Federal do Ceará – UFC.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: SecexSaúde.
8. Representação legal: Adriano Fernandes da Cunha (OAB/CE 29.396) e outros, representando Florentino de Araujo Cardoso Filho; Brunilo Jacó de Castro e Silva Filho (OAB/CE 4.073) e outros, representado Suely Beserra de Castro; Maria Glicia Conde Santiago (OAB/CE 23.767) e outros, representando Universidade Federal do Ceará.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), Fiscalis 463/2016, realizada no Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) da Universidade Federal do Ceará (UFC), gerenciado à época pela Sociedade de Assistência a Maternidade Escola Assis Chateaubriand – Semeac, selecionado com base em modelo probabilístico de risco, com objetivo de avaliar a regularidade dos procedimentos de contratação da empresa Edcon Comércio e Construções Ltda., abrangendo volume de recursos da ordem de R\$ 18.552.224,05, referente a dois contratos, 15/2012 e 16/2012,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 268, inciso II, e 209, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. aplicar individualmente aos responsáveis, Sr. Florentino de Araújo Cardoso Filho (CPF 189.652.963-15), ex-Superintendente do HUWC, Sr. José Luciano Bezerra Moreira (CPF 045.096.413-20), Superintendente do HUWC, Sr. Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes (CPF 978.207.503-59), ex-Gerente Administrativo do HUWC, Sra. Suely Beserra de Castro (CPF 146.188.503-53), ex-Chefe da Divisão de Engenharia e Arquitetura e Fiscal dos Contratos 15/2012 e 16/2012, Sr. Rafael Henriques de Araújo Neto (CPF 136.369.523-15), Coordenador de Obras e Projetos da UFC e Fiscal dos Contratos 15/2012 e 16/2012, a multa referida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, e no art. 268, inciso II, c/c o art. 209, inciso II, do Regimento Interno/TCU, nos valores abaixo indicados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 25 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento dos referidos valores ao Tesouro Nacional, atualizados monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data dos efetivos pagamentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Multa
Florentino de Araújo Cardoso Filho	R\$ 10.000,00
José Luciano Bezerra Moreira	R\$ 5.000,00
Adolfo Bruno Férrer Bezerra de Menezes	R\$ 10.000,00
Suely Beserra de Castro	R\$ 10.000,00



Rafael Henriques de Araújo Neto	R\$ 10.000,00
---------------------------------	---------------

9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;

9.3. determinar à Universidade Federal do Ceará, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, que:

9.3.1. proceda, se ainda não houver realizado, no prazo de 60 dias, à rescisão dos Contratos 15/2012 e 16/2012 celebrados com a empresa Edcon Comércio e Construções Ltda., que objetivaram a execução de reforma de blocos do Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC), bem como realize o encontro de contas prévio à rescisão dos dois contratos, se necessário e cabível; e

9.3.2. na eventualidade de conclusão pela subsistência de dano ao erário após eventual frustração do encontro de contas, instaure tomada de contas especial;

9.4. recomendar ao Hospital Universitário Walter Cantídio (HUWC) que, previamente ao início do procedimento de contratação de empresa para reforma de unidades hospitalares e para a gestão dos contratos decorrentes, proceda, em obediência à Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea “c”, e nos moldes do Acórdão TCU 6.638/2015-1ª Câmara:

9.4.1. à clara identificação das necessidades de reforma de unidades hospitalares do HUWC/UFC, bem como a estudos que evidenciem o levantamento das áreas a serem reformadas, os quantitativos e a relação dos equipamentos a serem utilizados, a análise da produtividade de contratos anteriores, além da análise de custo/benefício da sua manutenção ou realização de nova modalidade de contratação; e

9.4.2. a levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, incluindo as contratações similares feitas por outros órgãos, consultas a sítios na internet (portais de domínio público), consultas a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que deram causa à contratação; e

9.5. dar ciência deste acórdão ao Ministério da Educação, à Ebserh e à Universidade Federal do Ceará.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2846-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I - CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-037.000/2018-7

Natureza: Representação

Órgão/Entidade/Unidade: Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina – CREF/SC, Defensoria Pública do Rio Grande do Norte – DPE/RN e Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte - ARSEP/RN

Representante: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atualmente incorporado ao Ministério da Economia

Responsáveis: Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62), Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99), Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01), P&P Turismo



Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74), WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95), Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58), Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49) e Cerrado Viagens Eireli (CNPJ 26.722.189/0001-10).

Representação legal: Alex Luciano Valadares de Almeida (OAB/MG 99.065 e OAB/DF 40.996) e outros representando a Decolando Turismo e Representações Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. ATUAÇÃO CONJUNTA DE EMPRESAS COM VISTAS A FRAUDAR O CARÁTER COMPETITIVO DE CERTAME LICITATÓRIO. OITIVAS. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS DE PARTE DAS EMPRESAS. INIDONEIDADE DE OUTRAS. CIÊNCIAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação autuada a partir de documentação encaminhada pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG, noticiando o recebimento de denúncias similares de três instituições públicas: Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina – COREN/SC e Defensoria Pública do Rio Grande do Norte – DPE/RN, sobre indícios de fraude em pregões realizados para contratação de empresas de agenciamento de viagens, com vistas ao fornecimento de passagens aéreas (peça 1).

2. Em Nota Informativa, o Ministério relatou que, após análise das atas e dos logs dos Pregões Eletrônicos 2/2018 (EMGEA), 7/2018 (COREN/SC) e 1/2018 (ARSEP/RN), verificou um comportamento padrão entre um grupo de empresas licitantes, qual seja:

“a) cadastro de proposta minutos antes do prazo indicado no edital (com manipulação de URL em pelo menos um dos casos analisados);

b) utilização de um único IP para cadastro das propostas para um grupo de empresas;

c) indícios da utilização de robô para o cadastro de propostas para um grupo de empresas;

d) indícios da utilização de robô para o envio de lances para um grupo de empresas.”

3. Ainda segundo a nota, há indícios de que as seguintes empresas participaram dos três certames mencionados, apresentando propostas originadas do mesmo endereço IP, com idênticos preços: Portal Turismo e Serviços, Facto Turismo, Voar Turismo, P & P Turismo, Decolando Turismo e Representações, WTL Turismo e Locação, Aires Turismo e Cerrado Viagens.

4. No âmbito desta Corte, a Selog manifestou-se por conhecer a representação, promover diligência junto ao MPDG para obter informações acerca das providências até então adotadas com vistas à apuração dos fatos e, em face da possibilidade de aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade às licitantes, realizar a oitiva das oito empresas envolvidas (peça 6).

5. Sorteado Relator em razão de conflito de competências, haja vista o processo tratar de contratações efetuadas por três instituições públicas, distribuídas por diferentes listas de unidades jurisdicionadas (LUJ) desta Corte (peça 9), anui, em parte, ao encaminhamento proposto pela unidade técnica. Entendi que, de fato, a representação merecia ser conhecida, contudo, o processo demandava o aprofundamento das irregularidades apontadas, previamente à oitiva das empresas, de modo que a notificação explicitasse integral e detalhadamente as ocorrências atribuídas às licitantes, com vistas a assegurar o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa.

6. Ponderei que, diante da gravidade das irregularidades noticiadas, caberia aprofundar os exames, ainda, quanto à ausência de competitividade nos certames, ocorrência de lances de fachada e possível relacionamento entre as empresas.

7. Nesse sentido, restitui o processo à Selog, para (peça 10):



“24.1. aprofundar o exame das irregularidades noticiadas na representação, por meio da realização de pesquisas nas páginas das entidades na internet, no Portal de Compras do Governo Federal, nos sistemas e painéis de informações disponíveis nesta Corte, como a solução DGI-Consultas, ADELE e MONICA, entre outros;

24.2. promover as diligências a seguir relacionadas, além de outras consideradas essenciais ao saneamento dos autos em decorrência das pesquisas realizadas:

a) ao Ministério do Planejamento, para que encaminhe cópias das denúncias recebidas do Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina, da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte e da Empresa Gestora de Ativos – EMGEA sobre fraudes em pregões eletrônicos, bem como para que informe eventuais medidas adotadas após a emissão da Nota Informativa 8233/2018-MP;

b) a Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina – COREN/SC, Defensoria Pública do Rio Grande do Norte – DPE/RN e Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte - ARSEP/RN, para que informem as providências adotadas quanto às irregularidades noticiadas pelo Ministério do Planejamento, por meio da Nota Informativa 8233/2018-MP, e a situação atual dos contratos decorrentes dos Pregões Eletrônicos 2/2018 (EMGEA), 12/2018 (COREN/SC), 14/2018 (DPE/RN) e 1/2018 (ARSEP/RN);

24.3. encaminhar às entidades referidas no item precedente cópia da representação (peça 1), da instrução (peça 6) e do presente despacho, a fim de subsidiar as manifestações requeridas.”

8. Promovidas as medidas determinadas, a unidade técnica concluiu (peça 43), em síntese, que:

23. Com efeito, as empresas citadas nessa representação devem ser instadas a se manifestar quanto aos indícios de fraudes aos procedimentos licitatórios, tendo em vista a possibilidade de aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para participar de licitação na administração pública federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, o que pode resultar na impossibilidade de prorrogação do contrato firmado entre a empresa Portal Turismo e a Emgea.

24. Deixa-se de se propor medidas adicionais ao Ministério da Economia em razão de terem sido adotadas as providências necessárias para saneamento das falhas no sistema inquinadas nesta representação. Foram corrigidas as falhas que possibilitavam a manipulação de URL, as quais permitiam o cadastro antecipado das propostas no sistema, e a apresentação de propostas com casas decimais acima das estabelecidas no instrumento convocatório.

25. Quanto ao fato de o critério de desempate para propostas registrado pelo mesmo valor ter sido o momento do registro, e não o do sorteio, previsto no art. 45, §2º, da Lei 8.666/1993, aplicável ao pregão em função da lacuna da Lei 10.520/2002, o Ministério da Economia informou estar orientando os usuários e gestores quanto à adoção do sorteio nos casos de empate de propostas inicialmente registradas, ainda que na modalidade presencial, enquanto não implementada essa funcionalidade no Portal de Compras do Governo Federal.”

9. Assim, propôs a oitiva das empresas para que se pronunciem quanto aos cadastramento de propostas originadas do mesmo endereço de IP (52.67.73.149) para um grupo de empresas, bem como quanto ao cadastramento de propostas antes do horário de abertura das propostas indicado no edital, caracterizando indício de manipulação de URL do sistema e, portanto, fraude à licitação.

10. Manifestei-me, em essência, de acordo com a análise realizada e com o encaminhamento sugerido, sem prejuízo das considerações e acréscimos expostos (peça 46).

11. Ponderei que não se podia desprezar o possível relacionamento entre as empresas e a coincidência de sobrenomes dos sócios. Embora em momentos diversos, chama a atenção a série de alterações societárias promovidas nas empresas envolvendo as mesmas pessoas ou com algum grau de parentesco, sugerindo possível revezamento na condução das firmas.



12. Ademais, as diligências evidenciaram que algumas propostas, em questão de segundos, e no mesmo horário, foram excluídas do sistema, o que pode indicar ação deliberada em benefício de outra empresa.

13. Entendi, portanto, que as oitivas não deveriam se restringir apenas ao cadastramento de propostas originadas do mesmo endereço de IP e antes do horário de abertura das propostas indicado no edital, como proposto pela unidade técnica, mas deveriam incluir expressamente todos os relatos indícios de fraude à licitação, nos seguintes termos:

28. Nesse sentido, com fundamento no art. 250, V, c/c o art. 271 do Regimento Interno/TCU, determino a realização de oitiva das empresas Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62), Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99), Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01), P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74), WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95), Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58), Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49) e Cerrado Viagens Eireli (CNPJ 26.722.189/0001-10), para que, caso queiram, manifestem-se, no prazo de quinze dias, quanto aos seguintes indícios de ausência de competitividade e de fraude à licitação:

28.1. cadastramento de propostas originadas do mesmo endereço de IP (52.67.73.149) para um grupo de empresas, nos seguintes certames:

Entidade	Certame	Sociedades empresárias
Conselho Regional de Contabilidade de Alagoas (UASG 926572)	1/2018	Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95); e Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58).
Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina (UASG 926208)	7/2018	Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01); Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99); Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58); Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49); e P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74).
Agência Reguladora de Serviços do Rio Grande do Norte (UASG 925995)	1/2018	Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95); Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99); Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49); e Cerrado Viagens Eireli (CNPJ 26.722.189/0001-10).
Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (UASG 925992)	6/2018	WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95); Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99); Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); e Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58).
Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins (UASG 925958)	13/2018	Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01); e Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99).
Fundação de Desenvolvimento Científico e Cultural (UASG 925390)	3/2018	Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74); WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95); Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99); e Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58).
Justiça Federal de 1ª Instância no Acre	6/2018	Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49); WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95);



Entidade	Certame	Sociedades empresárias
(UASG 90024)		Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99); Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01); e Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62).
Prefeitura Municipal de Jaru (UASG 453187)	71/2018	Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01); Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); e Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58).
Supremo Tribunal Federal (USAG 40001)	49/2018	Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99); P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74); Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58); e Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49).
Emgea (UASG 179102)	2/2018	Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99); Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01); P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74); Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); e Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58).

28.2. cadastramento de propostas antes do horário de abertura das propostas indicado no edital, aproximadamente com a mesma antecedência da hora definida para a abertura da sessão (cerca de um minuto antes), caracterizando indício de manipulação de URL do sistema e de utilização de robôs, nos seguintes certames identificados pelo Ministério da Economia:

Entidade	Certame	Sociedades empresárias vencedoras que cadastraram a proposta antecipadamente
Conselho Regional de Contabilidade de Alagoas (UASG 926572)	1/2018	WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95).
Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina (UASG 926208)	7/2018	Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62).
Agência Reguladora de Serviços do Rio Grande do Norte (UASG 925995)	1/2018	Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62).
Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (UASG 925992)	6/2018	WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95).
Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins (UASG 925958)	13/2018	Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99).
Fundação de Desenvolvimento Científico e Cultural (UASG 925390)	3/2018	Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99).
Justiça Federal de 1ª Instância no Acre (UASG 90024)	6/2018	WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95).
Prefeitura Municipal de Jaru (UASG 453187)	71/2018	Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01).
Supremo Tribunal	49/2018	P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74).



Federal (USAG 40001)		
Emgea (UASG 179102)	2/2018	Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62).

28.3. exclusão de propostas do sistema, em questão de segundos e no mesmo horário, conforme registrado pela unidade técnica e observado nas duas últimas colunas da planilha à peça 42, o que pode indicar ação deliberada em benefício de outra empresa e possível utilização de robôs;

28.4. possível relacionamento entre parte das empresas, diante da série de alterações societárias promovidas e, em consequência, da alternância na condução das empresas, envolvendo as mesmas pessoas ou com algum grau de parentesco, consoante exemplificado nos itens 12 a 15 do presente despacho, o que, em conjunto com as demais ocorrências relatadas nos itens 28.1 a 28.3 precedentes, pode representar prejuízo à isonomia, ao sigilo das propostas e à ampla competitividade.

29. Determino, ainda, à Selog que:

29.1. alerte às empresas citadas no item 28 sobre a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/92;

29.2. encaminhe às empresas citadas no item 28 cópia da planilha de peça 42, da instrução de peça 43 e do presente despacho, a fim de subsidiar as manifestações requeridas;

29.3. aprofunde o exame acerca do registro do log do Pregão Eletrônico 3/2019 (UASG 158009) apresentado pelo ME (peça 38), avaliando a possível manutenção de prática de conluio e fraude aos certames licitatórios.

14. Após a realização das oitivas, a Selog apresentou análise e proposta de encaminhamento no seguinte sentido (peça 100):

D. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À OITIVA

PELAS SOCIEDADES EMPRESARIAIS

A Decolando Turismo e Representações Ltda. ME respondeu à oitiva por meio da peça 65, cujo teor foi replicado na peça 66.

A empresa Aires Turismo Ltda. apresentou a manifestação constante da peça 68, à qual anexou os seguintes elementos:

- a) tela do site da www.effecti.com.br (peça 69);
- b) declaração da empresa Effecti Tecnologia Web Ltda. ME (peça 70);
- c) notas fiscais emitidas pela Effecti Tecnologia Web Ltda. ME (peça 71);
- d) ata de realização do Pregão Eletrônico 8/2019, promovido pela Secretaria de Estado de Saúde Pública/PA (peça 72);
- e) impugnação ao Pregão Eletrônico 18/2018 do TCU (peça 73);
- f) resposta do TCU à impugnação registrada no Pregão Eletrônico 18/2018 (peça 74);
- g) justificativas para a anulação do Pregão 22/2018, promovido pela Universidade Federal da Paraíba (peça 75); e
- h) comunicado do Senado Federal referente ao Pregão Eletrônico 98/2017 (peça 76).

Por sua vez, a Cerrado Viagens Eireli – EPP, em resposta à oitiva, encaminhou o documento constante da peça 77.

As empresas Portal Turismo e Serviços Eireli, Facto Turismo Eireli, P&P Turismo Eireli, WTL Turismo e Locação Ltda. e Voar Turismo Eireli, embora formalmente notificadas, não se manifestaram. As quatro primeiras receberam os ofícios constantes das peças 47, 48, 50 e 51, conforme comprovam os avisos de recebimento (AR) constantes das peças 60, 64, 59 e 58, respectivamente. Em relação à última (Voar Turismo Eireli), apesar das inúmeras tentativas (peças 49, 80, 87, 91 e 92), não houve êxito na entrega dos ofícios (ARs constantes das peças 78, 81, 88, 93 e 94), o que motivou a realização da comunicação processual por edital (peça 97).

E. EXAME TÉCNICO



7. Inicialmente, convém esclarecer que, apesar de os quesitos das oitavas encaminhadas às oito empresas mencionadas no parágrafo 5 desta instrução serem rigorosamente os mesmos, as empresas Decolando Turismo e Representações Ltda., Aires Turismo Ltda. e Cerrado Viagens Eireli deveriam se pronunciar somente quanto ao item 'a' da oitava (cadastramento de suas propostas a partir do endereço IP 52.67.73.149). Isso porque, em relação a elas, não foram identificadas condutas pertinentes aos demais itens da oitava: b) cadastramento de propostas antes do horário estabelecido no edital; c) exclusão de propostas do sistema, indicando possível ação deliberada em benefício de outra empresa; e d) possível relacionamento entre empresas, diante da série de alterações societárias promovidas entre as mesmas pessoas ou com algum teor de parentesco.

Manifestação da Decolando Turismo e Representações Ltda. ME (peça 65)

- a) a empresa atua no mercado público e participa de inúmeras licitações, estando propensa a captar na rede mundial de computadores todos os chamamentos públicos para o agenciamento de passagens (p. 4);
- b) por se tratar de mercado muito competitivo, utiliza ferramenta para hospedagem e encaminhamento de propostas nos certames em que participa, disponibilizada pela empresa Effecti Tecnologia para Licitantes, que realiza o envio de propostas comerciais elaboradas pelo próprio licitante, assim que o portal libera o seu registro (p. 4-5);
- c) a ferramenta serve apenas para direcionar a proposta comercial, tudo para emprestar agilidade, tendo em vista o grande número de licitações em que participa (p. 5);
- d) após tal registro, há o envio da proposta apenas ao portal, sem que haja qualquer interferência de "robôs" (p. 5);
- e) em todas as licitações referenciadas a proposta foi encaminhada e registrada normalmente, uma vez que o Comprasnet é quem determina tal possibilidade, antes ou depois do horário apregoado no edital, por ato da própria Administração, que detém o controle do sistema (p. 5);
- f) na fase competitiva, a operação foi realizada por ação humana do responsável pela empresa que acompanha, analisa e realiza os lances (p. 5-6);
- g) a tabela constante da p. 6-7 contém o horário do registro das propostas e dos lances, que respeitaram integralmente as Instruções Normativas da Secretaria da Informação do Ministério da Economia, indicando que não houve infrações quanto ao registro da proposta a destempo;
- h) mesmo com a utilização de ferramenta tecnológica para hospedagem e encaminhamento da proposta, a empresa respeitou, em todos os certames, o momento para o registro da proposta, assim como, na fase competitiva, o tempo satisfatório entre os lances, o que impõe concluir pelo não uso de "robô" (p. 7);
- i) reproduz o art. 2º da Instrução Normativa 3/2011 SLTI/MPOG, que fixou intervalos mínimos de vinte segundos entre lances enviados pelo mesmo licitante e de três segundos entre lances (p. 8-9);
- j) o § 4º do art. 24 do Decreto 5.450/2005 somente é aplicável à fase de lances, fazendo prevalecer o que for registrado primeiro, portanto, havendo propostas idênticas, em caso de empate entre licitantes, o critério do sorteio público prevalece, na forma da Lei 8.666/1993, nos termos do § 2º do art. 45 (p. 10);
- k) em muitos casos, o momento do registro da proposta, e não o sorteio, tem sido utilizado como critério de desempate, sendo possível verificar que determinadas empresas estão se beneficiando dessa interpretação, o que, em todo caso, não é culpa do licitante (p. 11);
- l) frisa-se que a manifestante não se beneficiou dessa confusão em momento nenhum (p. 11);
- m) não é possível enquadrar a conduta da manifestante em nenhuma hipótese de violação da concorrência, pelas seguintes razões: 1) não há norma que proíba a ferramenta utilizada (envio pelo mesmo IP); e 2) completa falta de má-fé e pelo fato de o seu comportamento ser complementemente aceitável (p. 12);
- n) não há norma de qualquer natureza que vede a contratação ou uso de ferramenta para



hospedagem e envio de propostas (p. 13);

o) ao contrário da Administração Pública, para quem somente se admite conduta expressamente autorizada por comando normativo, para o particular somente será obstado ou defeso comportamento a que o ordenamento jurídico expressamente vedou ou proibiu (p. 13);

p) declaração emitida pela própria Effecti, entidade privada, indica a existência de relação comercial com a manifestante (p. 14);

q) não houve violação ao princípio da concorrência no envio de propostas da empresa Decolando, pois o cadastramento ocorreu no período permitido e não houve manuseio de qualquer artifício para burlar as fases de propostas e de lances (p. 14-15);

r) a contratação de ferramentas tecnológicas busca o barateamento da operação (redução de custos com funcionários e outros insumos) e não a burla da fase competitiva do certame licitatório (p. 15);

s) indene de dúvidas que o simples fato de possuir uma hospedagem e um mecanismo de registro coletivo de propostas para o mercado público, com o cadastramento oriundo de um mesmo IP de outras licitantes, em função da prestação de serviço para vários licitantes e de vários segmentos por empresa especializada, que não afeta o princípio da isonomia, não permite a imposição de qualquer sanção atual ou futura à manifestante (p. 17);

t) a proposta é inicialmente cadastrada pela Decolando Turismo na plataforma da empresa Effecti, que apenas hospeda e cadastra no sítio assim que possível, sem interferir nos valores de propostas ou lances (p. 18);

u) a ação praticada pela empresa se coaduna com o seu interesse de oferecer a melhor proposta possível para a Administração Pública, sendo necessário, para concorrer no mercado, utilizar uma série de ferramentas de gestão, dentre as quais a solução tecnológica em questão (p. 19);

v) a conduta não merece sanção, pois não se opõe ao princípio da isonomia e não ofende qualquer norma de caráter vinculante (p. 19);

w) não houve qualquer intenção de produzir vantagem em relação às demais concorrentes, o que se comprova na prática, tendo em vista que a manifestante não se sagrou vencedora de nenhuma das licitações apontadas (p. 19);

x) ainda que o comportamento da manifestante não seja adequado, o que se admite em homenagem ao princípio da eventualidade, não houve má-fé, de forma que qualquer ato sancionador em seu desfavor ofenderia os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (p. 20);

y) todo o comportamento da manifestante era viável, aceitável, absolutamente tolerável diante do arcabouço normativo e ou jurisprudencial sobre o tema (p. 21); e

z) agindo em cumprimento de seus legítimos interesses, sem má-fé ou dolo, ainda que esse Tribunal possa considerar equivocado o fato de terceira empresa, utilizando de ferramenta de tecnologia, hospedar e apenas encaminhar a proposta da licitante, o que se admite apenas para argumentar, resta imperioso esclarecer que a manifestante estava premida da certeza de que estava agindo sem contrariar o interesse público (p. 22).

Análise:

8. Conforme informado pela empresa Decolando Turismo e Representações Ltda., o cadastramento de sua proposta foi realizado por intermédio de ferramenta para hospedagem e encaminhamento de propostas contratada junto à empresa Effecti Tecnologia Web Ltda. Cabe mencionar que o uso de aplicativos do tipo não é vedado pela legislação. Nesse sentido, reproduz-se trecho de instrução elaborada pela Selog no âmbito do TC 006.449/2019-0, acolhida pelo Relator, Ministro André de Carvalho, na proposta de deliberação que subsidiou o Acórdão 2.791/2019-TCU-2ª Câmara:

7. Mesmo que se diga que o uso dos robôs pode, potencialmente, ofender a isonomia, o fato é que não há norma proibitiva quanto a isso. E, em exame preambular, é pouco crível que o Estado tenha que proibir a utilização da ferramenta ou se isso seria ao menos desejável. [...]

9. Desse modo, as informações prestadas pela Decolando Turismo e Representações Ltda. esclareceram a coincidência entre o endereço IP identificada neste processo.

10. Quanto ao cadastramento de propostas antes do horário de abertura indicado no edital, registra-se que a Decolando Turismo e Representações Ltda. não foi mencionada na tabela constante do subitem 28.2 do despacho do relator (peça 46, p. 10-11), que relaciona empresas vencedoras de certames que adotaram tal conduta.

11. O questionamento relativo às exclusões praticamente simultâneas de propostas, indicando possível ação deliberada em benefício de outra empresa, também não é pertinente à respondente, conforme evidenciado no parágrafo 26 do despacho (peça 46, p. 9). Da mesma forma, não há indício de relacionamento entre a empresa Decolando e as demais arroladas nesta representação.

Manifestação da Aires Turismo Ltda. (peça 68)

a) o TCU, o Ministério da Economia e a Advocacia-Geral da União conhecem a Effecti (www.effecti.com.br), desenvolvedora de sistemas de gestão na participação em licitações (p. 5);

b) trata-se de empresa credenciada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e que atua com ferramentas para Comprasnet, Banco do Brasil, BEC, Caixa, Compras MG (p. 6);

c) a Aires Turismo é cliente dessa plataforma, o que explica o IP de origem nos pregões do Comprasnet (p. 6);

d) não foram registrados cadastramentos de propostas antes do horário de abertura indicado no edital, conforme se constata das planilhas que constam da instrução (p. 7);

e) ainda assim, isso pode ter origem na programação com antecedência de dados das propostas em plataformas como a Effecti (p. 7);

f) a exclusão de propostas do sistema, em questão de segundos e no mesmo horário, também decorre de ferramenta de gestão e participação nos pregões, não sendo algo ilícito e nem se pode fazer suposições de combinação entre empresas (p. 7);

g) não há nos autos qualquer indício mínimo de combinação, como *e-mails*, tratativas ou condutas similares entre empresas, não sendo possível, por utilizarem a mesma ferramenta de gestão, adotada por empresas de diversos segmentos, inferir algum tipo de fraude (p. 7);

h) não se trata de utilização de “robôs” nem de conduta de alteração de condição de competir (p. 7);

i) o possível relacionamento entre empresas apontado nos autos não inclui a Aires Turismo (p. 7);

j) em face do princípio da legalidade, não há proibição legal à gestão e à participação em licitações com ferramentas de tecnologia que otimizem esse trabalho (p. 7);

k) as empresas precisam de eficiência e enfrentam cenários em que pregões ficam por tempo indefinido sem solução, sendo necessário controlar essas e outras situações, razão pela qual utilizam ferramentas como a Effecti, inclusive de monitoramento e acompanhamento dos pregões (p. 8);

l) falta no Comprasnet ferramenta de sorteio para, dentre as propostas empatadas cadastradas com o mesmo valor, definir o vencedor, método definido no § 2º do art. 45 da Lei 8.666/1993 (p. 8);

m) ocorre que os pregoeiros estão se recusando a aplicar o sorteio, prejudicando muito a participação das agências de viagens e de outras empresas (p. 8);

n) no Pregão Eletrônico 18/2018 do TCU, que teve por objeto passagens aéreas, impugnação que pedia sorteio foi rejeitada pelo pregoeiro, que respondeu que prevaleceria a proposta primeiramente cadastrada (p. 8);

o) o TCU ainda não teve oportunidade de conhecer e debater a questão, mas precisa fazê-lo, para determinar aos pregoeiros que procedam ao desempate por sorteio presencial até que o Comprasnet esteja preparado para o eletrônico (p. 9);

p) no Pregão Eletrônico 98/2017 do Senado Federal, referente à contratação de leiloeiro público oficial para prestação de serviços de alienação de bens móveis de propriedade do órgão, adotou-



se o sorteio como meio de desempate (p. 9);

q) não se pode focar nas agências de viagens como causa do empate quando falta no Comprasnet o sorteio eletrônico e quando os pregoeiros não querem fazer o sorteio presencial (p. 9); e

r) requer a admissão como interessada no processo, nos termos do art. 146 do Regimento Interno do TCU, uma vez que foi expressamente acusada e que o desfecho do processo tem o condão de afetar sua situação jurídica (p. 9).

Análise:

12. Quanto ao endereço IP, os argumentos apresentados pela Aires Turismo Ltda. são similares aos apresentados pela Decolando Turismo e Representações Ltda., razão pela qual se entende justificada a questão. Os demais tópicos da oitiva também não são pertinentes à respondente, pelos mesmos fundamentos adotados na análise anterior.

13. O emprego do sorteio como critério de desempate foi devidamente analisado na instrução precedente (peça 43, p. 6), quando, inclusive, se registrou que o Ministério da Economia já estaria orientando os usuários e gestores quanto à sua adoção em caso de empate de propostas inicialmente registradas.

Manifestação da Cerrado Viagens Eireli – EPP (peça 77)

a) a empresa é independente e não atua, em qualquer circunstância, em grupo ou parceria com qualquer outra do ramo, sempre atuando de forma idônea e respeitando as regras editalícias dos certames que participa (p. 1);

b) o IP 52.67.73.149 não corresponde ao da Cerrado Viagens, que é o 179.185.114.154, conforme consulta ao site da EAQ – Entidade Aferidora da Qualidade de Banda Larga – Anatel e protocolo do SEI, que registra o IP utilizado (p. 1); e

c) restando alguma dúvida, convida qualquer servidor do Tribunal para verificar pessoalmente a empresa (p. 1).

Análise:

14. A empresa Cerrado Viagens Eireli, assim como a Decolando Turismo e Representações Ltda. e a Aires Turismo Ltda., foi chamada em oitiva para apresentar explicações relacionadas ao endereço IP a partir do qual sua proposta teria sido cadastrada. A empresa nega relação com o IP mencionado na oitiva e aponta outro (179.185.114.154) como sendo aquele que utilizaria.

15. De fato, conforme dados constantes da peça 1 (p. 9 e 14), nos pregões promovidos pela Emgea e pelo Coren/SC, os registros de proposta da empresa partiram do IP 179.185.114.154, assim como um dos registros realizados no certame promovido pela Arsep/RN (p. 12). Uma vez identificado que o endereço IP 57.67.73.149 pertence à empresa Effecti Tecnologia para Licitantes, desenvolvedora de ferramenta que auxilia empresas em licitações públicas, é factível que, no certame promovido pela Uasg 925995 (Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte – Arsep/RN), a Cerrado Viagens também tenha utilizado a referida ferramenta.

16. Assim, como não há indícios de que essa empresa tenha vínculos com as demais identificadas nesta representação e como não foram identificados cadastros de propostas antes do período indicado no edital, tampouco exclusões de propostas com o objetivo de beneficiar outra empresa, entende-se esclarecida a questão.

Ausência de manifestação das empresas Portal Turismo e Serviços Eireli, Facto Turismo Eireli, P&P Turismo Eireli, WTL Turismo e Locação Ltda. e Voar Turismo Eireli

17. Embora formalmente notificadas quanto às oitivas determinadas pelo Relator, as empresas Portal Turismo e Serviços Eireli, Facto Turismo Eireli, P&P Turismo Eireli, WTL Turismo e Locação Ltda. e Voar Turismo Eireli não se manifestaram, declinando do direito constitucional do contraditório e da ampla defesa. Desse modo, com base no § 8º do art. 202 c/c o § 6º do art. 179 do RITCU, apesar do silêncio das interessadas, deve-se dar prosseguimento ao processo.

18. Inicialmente, convém lembrar que a oitiva encaminhada às empresas apresentava quatro quesitos, a saber: a) cadastramento de propostas originadas do mesmo endereço IP (52.67.73.149); b) cadastramento de propostas antes do horário estabelecido no edital; c) exclusão



de propostas do sistema, indicando possível ação deliberada em benefício de outra empresa; e d) possível relacionamento entre empresas, diante da série de alterações societárias promovidas entre as mesmas pessoas ou com algum teor de parentesco.

19. No que tange ao envio de propostas por meio do mesmo endereço IP, em vista das informações prestadas pelas empresas Decolando Turismo e Representações Ltda. e Aires Turismo Ltda., entende-se esclarecida a questão, atribuindo-se o fato ao uso da ferramenta fornecida pela Effecti Tecnologia Web Ltda.

20. Por sua vez, conforme análise realizada por equipe técnica responsável pelo Comprasnet (peça 4), o cadastramento de propostas antes do horário estabelecido no edital, foi efetuado “através de manipulação de URL de inclusão de proposta”. Tal manipulação foi praticada de forma recorrente pelas empresas Portal Turismo e Serviços Eireli, Facto Turismo Eireli, P&P Turismo Eireli, WTL Turismo e Locação Ltda. e Voar Turismo Eireli e, em diversos certames, foi determinante para que uma delas fosse declarada a vencedora, uma vez que, ainda que equivocadamente, o momento do cadastramento da proposta, e não o sorteio como determina o § 2º do art. 45 da Lei 8.666/1993, foi utilizado como critério de desempate. Portanto, tais empresas foram beneficiadas pelo pela inclusão indevida de propostas antes do prazo estabelecido no edital.

21. Além da inclusão de propostas em momento inadequado, a análise promovida em diversos pregões eletrônicos permitiu verificar que essas empresas atuaram de forma coordenada, mediante exclusão de propostas (também incluídas antes da abertura do prazo) com vistas a beneficiar uma delas.

22. As tabelas abaixo foram elaboradas com o objetivo de evidenciar a forma pela qual o grupo atuava, tabulando tanto as inclusões quanto as exclusões de propostas em certames em que houve benefícios às empresas pertencentes ao grupo decorrentes da prática irregular.

Pregão 6/2018 – Conselho Regional de Enfermagem de SC (Uasg 926208)			
Entrega da proposta:		a partir de 12/6/2018, às 8h	
Sessão pública:		28/6/2018, às 9h	
Licitante	Status	Inclusão da proposta	Exclusão da proposta
Portal Turismo	VENCEDORA	12/6/2018, 7h59m16s	
Facto Turismo	DESISTENTE	12/6/2018, 7h59m13s	28/6/2018, 7h32m30s
Voar Turismo	DESISTENTE	12/6/2018, 7h59m16s	28/6/2018, 7h32m37s
P&P Turismo	DESISTENTE	12/6/2018, 7h59m17s	28/6/2018, 7h32m47s

Pregão 2/2018 – Empresa Gestora de Ativos (Uasg 179102)			
Entrega da proposta:		a partir de 19/6/2018, às 8h	
Sessão pública:		29/6/2018, às 10h	
Licitante	Status	Inclusão da proposta	Exclusão da proposta
Portal Turismo	VENCEDORA	19/6/2018, 7h59m6s	
Facto Turismo	DESISTENTE	19/6/2018, 7h59m5s	29/6/2018, 7h54m30s
Voar Turismo	DESISTENTE	19/6/2018, 7h59m7s	29/6/2018, 7h54m9s
P&P Turismo	DESISTENTE	19/6/2018, 7h59m7s	29/6/2018, 7h54m18s

Pregão 3/2018 – Fundação do Desenvolvimento Científico e Cultural (Uasg 925390)			
Entrega da proposta:		a partir de 19/4/2018, às 8h	
Sessão pública:		2/5/2018, às 8h30m	
Licitante	Status	Inclusão da proposta	Exclusão da proposta
Facto Turismo	VENCEDORA	19/4/2018, 7h59m9s	
Portal Turismo	DESISTENTE	19/4/2018, 7h59m5s	1/5/2018, 21h39m31s
P&P Turismo	DESISTENTE	19/4/2018, 7h59m6s	1/5/2018, 21h49m8s



WTL Turismo	DESISTENTE	19/4/2018, 7h59m6s	2/5/2018, 7h42m50s
-------------	------------	--------------------	--------------------

Pregão 1/2018 – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte (Uasg 925995)

Entrega da proposta:		a partir de 7/3/2018, às 8h	
Sessão pública:		19/3/2018, às 10h	
Licitante	Status	Inclusão da proposta	Exclusão da proposta
Portal Turismo	VENCEDORA	7/3/2018, 7h59m14s	
WTL Turismo	DESISTENTE	7/3/2018, 7h59m14s	15/3/2018, 18h18m11s
Facto Turismo	DESISTENTE	7/3/2018, 7h59m15s	15/3/2018, 18h18m1s

Pregão 1/2018 – Conselho Regional de Contabilidade de Alagoas (Uasg 926572)

Entrega da proposta:		a partir de 16/4/2018, às 8h	
Sessão pública:		27/4/2018, às 9h	
Licitante	Status	Inclusão da proposta	Exclusão da proposta
WTL	VENCEDORA	16/4/2018, 7h59m8s	
Portal Turismo	DESISTENTE	16/4/2018, 7h59m7s	27/4/2018, 8h9m8s

Pregão 13/2018 – Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins (Uasg 925958)

Entrega da proposta:		a partir de 30/1/2018, às 8h	
Sessão pública:		16/2/2018, às 9h30m	
Licitante	Status	Inclusão da proposta	Exclusão da proposta
Facto Turismo	VENCEDORA	30/1/2018, 7h59m59s	
Portal Turismo	DESISTENTE	16/4/2018, 7h59m59s	Não consta.*

*A exclusão da proposta não consta da planilha constante da peça 42, que contém exclusivamente registros efetuados pelo IP 52.67.73.149. Entretanto, como na ata da sessão pública do certame (peça 41, p. 8-12) não há proposta da Portal Turismo, é possível presumir que a exclusão foi efetivada por meio de endereço IP diferente.

Pregão 71/2018 – Prefeitura Municipal de Jaru/RO (Uasg 453187)

Entrega da proposta:		a partir de 21/6/2018, às 8h	
Sessão pública:		4/7/2018, às 9h	
Licitante	Status	Inclusão da proposta	Exclusão da proposta
Voar Turismo	VENCEDORA	21/6/2018, 7h59m3s	
Portal Turismo	DESISTENTE	21/6/2018, 7h59m4s	1/7/2018, 21h57m2s

23. Observa-se que a inclusão das propostas antes da abertura do prazo segue um padrão, ocorrendo no minuto (7h59m) que antecede o horário de abertura do prazo para o envio das propostas (8h), denotando tratar-se de estratégia utilizada pelas empresas com o objetivo de obter vantagem indevida em caso de empate entre as propostas. As tabelas permitiram verificar que todas as cinco empresas que optaram por não responder à oitiva incorreram na irregularidade.

24. Os quadros acima também permitiram observar, claramente, a atuação coordenada das empresas não apenas na inclusão das propostas, mas também na exclusão, sendo que, invariavelmente, no momento da abertura da sessão pública, apenas uma delas permanecia com sua proposta registrada no Comprasnet.

25. No Pregão Eletrônico 6/2018, promovido pelo Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina, as empresas Portal (vencedora do certame), Facto, Voar e P&P incluíram suas propostas no Comprasnet no intervalo de apenas quatro segundos no dia 12/6/2018 (entre 7h59m13s e 7h59m17s), sendo que as três últimas excluíram as suas às 7h32m30s, 7h32m37s e 7h32m47s do dia 28/6/2018 (intervalo de apenas dezessete segundos), pouco antes do início da sessão pública.

26. No Pregão Eletrônico 2/2018 da Empresa Gestora de Ativos, também vencido pela Portal

Turismo, ocorreu exatamente o mesmo: as quatro propostas foram incluídas no intervalo de dois segundos no dia 19/6/2018 (entre 7h59m5s e 7h59m7s) e as exclusões das propostas da Voar, da P&P e da Facto ocorreram em poucos segundos, respectivamente, às 7h54m9s, 7h54m18s e 7h54m30s do dia 29/6/2018, pouco antes do início da sessão pública, agendada para 10h dessa data.

27. De forma similar, no Pregão Eletrônico 3/2018, realizado pela Fundação do Desenvolvimento Científico e Cultural, vencido pela Facto Turismo, as propostas foram incluídas entre 7h59m5s e 7h59m9s do dia 19/4/2018, sendo excluídas as das empresas P&P, Portal e WTL às 21h39m31s e às 21h49m8s do dia 1/5/2018 e às 7h42m50s do dia 2/5/2018, respectivamente, essa última também pouco antes do início do horário agendado para o início da sessão pública.

28. O Pregão Eletrônico 1/2018, realizado pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande no Norte, recebeu as propostas das empresas Portal (vencedora), Facto e WTL entre 7h59m14s e 7h59m15s do dia 7/3/2018 (intervalo de dois segundos), sendo que as duas últimas excluíram as suas em 15/3/2018, às 18h18m1s e às 18h18m11s.

29. Nos Pregões Eletrônicos 1/2018 do Conselho Regional de Contabilidade de Alagoas, 13/2018 da Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins e 71/2018 da Prefeitura Municipal de Jaru/RO, vencidos pelas empresas WTL Turismo, Facto Turismo, Voar Turismo, nessa ordem, as empresas também incluíram suas propostas antes do horário definido no edital, assim como a empresa Portal Turismo, sendo que essa última excluiu as suas antes do início da sessão pública.

30. No despacho constante da peça 46, o Relator destacou os indícios de relacionamento entre essas empresas, conforme análise abaixo reproduzida (p. 7-8):

11. Pondero que não se possa desprezar o possível relacionamento entre as empresas e a coincidência de sobrenomes dos sócios, apesar da conclusão da unidade técnica de que “restou afastada, no entanto, a aventada existência de sócios em comum entre as empresas, uma vez que as pessoas teriam figurado no quadro societário ou como responsáveis pelas empresas em períodos distintos, de forma não simultânea”.

12. Embora em momentos diversos, chama a atenção a série de alterações societárias promovidas nas empresas envolvendo as mesmas pessoas ou com algum grau de parentesco, sugerindo possível revezamento na condução das firmas. Para exemplificar, cito o Sr. Fabio Jose Tavares, que já foi sócio da Portal Turismo e Serviços (26/01/2015 - 16/02/2016), da P&P Turismo Eireli (21/03/2016 - 04/10/2016) e atualmente é da Voar Turismo (desde 14/01/2019); o Sr. Gean Ricardo Moraes já foi sócio da WTL Turismo e Locação (16/12/2014 - 16/02/2016), atualmente é da P&P Turismo Eireli (desde 21/03/2016); e o Sr. Primaques Martins Junior, ex-sócio da WTL Turismo e Locação (27/09/2013 - 07/04/2016), atualmente da Facto Turismo (desde 05/10/2016).

13. Além desses, também já foram sócios da P&P Turismo Eireli e da WTL Turismo e Locação, em distintos períodos, os Srs. Renata Goelzer Marafon e Alexandre Marcos Petkow, que as consultas indicam ser filho de uma ex-sócia (Dolores Maria Back Petkow) e sobrinho do atual proprietário (Airton Jose Back) da Portal Turismo e Serviços.

14. Houve, de todo modo, períodos simultâneos, como os descritos a seguir. O Sr. Primaques Martins Junior, da Facto Turismo, compartilhou a sociedade da WTL Turismo com o Sr. Gean Ricardo Moraes, da P&P Turismo, de 2014 a 2016, e com a Sra. Morgana Mollossi, em 2016. Já o Sr. Fabio Jose Tavares, da Voar Turismo, foi sócio da Sra. Dolores Maria Back, na Portal Turismo, entre 2015 e 2016.

15. Pesquisa na internet revelou, inclusive, que o Sr. Fabio Jose Tavares assinou termo aditivo a contrato celebrado com o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, como representante legal da P&P Turismo Eireli, em conjunto com o Sr. Gean Ricardo Moraes, na data de 29/5/2017, quando já não mais pertencia ao quadro societário da referida empresa (<https://www.cbm.df.gov.br/2016-06-24-19-50-04/contratos-cbmdf?task=document.viewdoc&id=11945>, acesso em 21/5/2019).

16. Além desses, consulta à base de dados da Receita Federal evidencia que diversas outras

pessoas físicas, que já foram sócios das empresas envolvidas, revezaram-se no quadro societário de outras empresas em distintos períodos, o que pode indicar possível relação entre eles.

17. Ainda que a alternância e a coincidência de sócios não configurem, por si só, irregularidades, a análise em conjunto com as demais ocorrências fortalece os indícios de conluio e fraude, bem como de ausência de competitividade nos certames examinados.

31. A inclusão indevida de propostas antes do horário estabelecido no edital pelas empresas Portal Turismo e Serviços Eireli, Facto Turismo Eireli, P&P Turismo Eireli, WTL Turismo e Locação Ltda. e Voar Turismo Eireli, a exclusão coordenada de propostas com vistas à permanência de apenas uma delas nos certames, e os vínculos entre todas essas empresas identificados no excerto acima, evidenciam, em conjunto, a formação de grupo com vistas à obtenção, mediante fraude, de vantagens indevidas em pregões eletrônicos promovidos por diversos entes governamentais, com evidentes prejuízos à isonomia, ao sigilo das propostas e à ampla competitividade.

32. Assim, com base no art. 46 da Lei 8.443/1992, como encaminhamento, sugere-se que o Tribunal declare a inidoneidade das referidas empresas para participar de licitação na Administração Pública Federal.

Pregão Eletrônico 3/2019 do Instituto Federal do Paraná (Uasg 158009)

33. No despacho constante da peça 46, o relator fez as seguintes considerações:

24. Acrescento que a Selog, em manifestação anterior (peça 26), avaliou aleatoriamente certames mais recentes que contaram com a participação da empresa Portal, confirmando a informação de que o ministério adotou medidas visando o impedimento de acesso antecipado da URL do certame para envio de propostas. Por outro lado, constatou que, no Pregão Eletrônico 3/2019, do Instituto Federal do Paraná (UASG 158009), vencido pela referida empresa, a disputa, a exemplo dos pregões inquinados nesta representação, teria se limitado ao cadastro de proposta com valores mínimos lançados por diversas empresas, sem convocação para desempate, com adjudicação direta para a Portal, que cadastrou sua proposta às 9h em ponto, horário marcado para a disponibilização oficial do site.

25. Diante disso, a unidade técnica solicitou ao ME o log deste certame, no intuito de obter informações sobre o envio de propostas por essas empresas, para avaliar a possível manutenção de prática de conluio e fraude aos certames licitatórios.

26. Não houve, contudo, análise acerca da consulta apresentada (peça 38). A princípio, observo que permanecem os indícios de irregularidades. As informações revelam que, de fato, as empresas Portal, Facto, Voar e P&P apresentaram proposta para os quatro itens licitados, com mesmo IP, exatamente no horário marcado para inclusão da proposta (09:00:00 do dia 11/01/2019), sendo que as três últimas promoveram, posteriormente, a exclusão da proposta na mesma data (23/1/2019), praticamente no mesmo horário: P&P (09:02:49), Facto (09:03:03) e Voar (09:03:08).

27. Cabe, portanto, à Selog aprofundar o exame da questão e apresentar, se for o caso, proposta de encaminhamento a respeito.

34. No subitem 29.3 do despacho constante da peça 46 (p. 11), o Relator determinou à Selog que:

29.3. aprofunde o exame acerca do registro do log do Pregão Eletrônico 3/2019 (UASG 158009) apresentado pelo ME (peça 38), avaliando a possível manutenção de prática de conluio e fraude aos certames licitatórios.

35. Conforme já havia sido constatado nas análises precedentes, no certame em tela não houve inclusão de propostas antes do horário estabelecido no edital, possivelmente em razão das intervenções promovidas no Comprasnet que teriam corrigido as falhas que possibilitavam a manipulação da URL para o cometimento da irregularidade.

36. A tabela a seguir foi elaborada com base em informações contidas na peça 38 e na ata da sessão pública do certame:



Pregão 3/2019 do Instituto Federal do Paraná (Uasg 158009)			
Entrega da proposta:		a partir de 11/1/2019, às 9h	
Sessão pública:		23/1/2019, às 10h	
Licitante	Status	Inclusão da proposta (Item 1)	Exclusão da proposta
Portal Turismo	VENCEDORA	11/1/2019, 9h0m0s073	
Facto Turismo	DESISTENTE	11/1/2019, 9h0m0s290	23/1/2019, 9h3m3s320
Voar Turismo	DESISTENTE	11/1/2019, 9h0m0s387	23/1/2019, 9h3m8s620
P&P Turismo	DESISTENTE	11/1/2019, 9h0m0s933	23/1/2019, 9h2m49s273

37. As propostas relacionadas na tabela acima foram enviadas/excluídas a partir de um único endereço IP, dessa vez o 35.199.90.192, permitindo presumir, assim como nos diversos outros pregões analisados nesta representação, o emprego de ferramenta tecnológica pelas empresas na gestão de suas participações em licitações. Tal percepção é reforçada pelo fato de outras duas propostas também terem partido do mesmo IP, encaminhadas pelos licitantes Meru Viagens Eireli – CNPJ 09.215.207/0001-58 e ITS Viagens e Turismo Eireli – CNPJ 03.667.498/0001-39, empresas que não aparentam possuir vínculos com as relacionadas na tabela acima.

38. A atuação das empresas Portal, Facto, Voar e P&P seguiu o padrão observado anteriormente, caracterizado pela inclusão simultânea de propostas, manutenção de apenas uma e exclusão das demais pouco antes do início da sessão pública do pregão, corroborando o entendimento de que as empresas atuaram de forma coordenada, acarretando prejuízos à isonomia, ao sigilo das propostas e à ampla competitividade.

Da possível participação da empresa Effecti Tecnologia Web Ltda. na manipulação da URL

39. A planilha constante da peça 37, encaminhada pelo Ministério da Economia, relaciona os registros de propostas realizados antes do prazo estabelecido no edital, apresentando, dentre outras informações, a empresa proponente e o endereço IP utilizado no envio. Verifica-se que, dos 64 registros, 59 foram realizados a partir do IP 52.67.73.149, endereço que, segundo manifestações apresentadas pelas empresas Decolando Turismo e Representações Ltda. e a Aires Turismo Ltda., está relacionado à ferramenta de gestão disponibilizada pela empresa Effecti Tecnologia Web Ltda.

40. Nesse contexto, é possível que a inclusão indevida de propostas mediante manipulação de URL tenha sido realizada a partir da citada ferramenta, o que ensejaria o aprofundamento da investigação com vistas a avaliar eventual participação da Effecti Tecnologia Web Ltda. na fraude cometida pelos licitantes, conduta que, caso confirmada, caracterizaria fato típico previsto no art. 90 da Lei 8.666/1993:

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

41. Assim, propõe-se o encaminhamento desta análise, assim como das instruções anteriores (peças 6, 26 e 43) e dos despachos do Relator (peças 10 e 46), ao Ministério Público da União, para que adote as medidas que entender cabíveis em relação tanto às empresas licitantes quanto à Effecti Tecnologia Web Ltda.

Conclusão

42. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente**.

43. Uma vez comprovada a indevida inclusão antecipada de propostas, mediante manipulação da URL, pelas empresas Portal Turismo e Serviços Eireli, Facto Turismo Eireli, P&P Turismo Eireli, WTL Turismo e Locação Ltda. e Voar Turismo Eireli, bem como a atuação coordenada com vistas a beneficiar as empresas pertencentes ao grupo, propõe-se, com fundamento no art. 46 da



Lei 8.443/1992, a declaração de inidoneidade das empresas para participarem de licitação na Administração Pública Federal.

44. Por fim, sugere-se o encaminhamento desta análise, assim como das instruções anteriores (peças 6, 26 e 43) e dos despachos do Relator emitidos no curso da presente representação (peças 10 e 46), acompanhados da deliberação que vier a ser proferida, ao Ministério Público da União, para que, em vista do que dispõe o art. 90 da Lei 8.666/1993, adote as medidas que entender cabíveis em relação tanto às empresas licitantes quanto à Effecti Tecnologia Web Ltda.

F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante no órgão/entidade e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não
---	-----

G. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido do representante de ingresso aos autos?	Sim
---	-----

Análise:

45. Quanto ao pedido de admissão como interessada no processo formulado pela empresa Aires Turismo Ltda., tal condição já foi devidamente reconhecida nesta representação, tendo em vista o seu chamamento em oitiva com base no inciso V do art. 250 do Regimento Interno do TCU.

Há pedido de sustentação oral?	Não
--------------------------------	-----

H. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS

Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?	Não
--	-----

Há processos apensos?	Não
-----------------------	-----

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Em virtude do exposto, propõe-se:

46.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

46.2. no mérito, considerar a presente representação **procedente**;

46.3. com base no art. 46 da Lei 8.443/1992, **declarar a inidoneidade** das empresas Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62), Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99), Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01), P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74), WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95), em razão de fraudes cometidas em diversas licitações, conforme análise contida nos parágrafos 17 a 38 da presente instrução, caracterizadas pela inclusão indevida de propostas, mediante manipulação da URL, antes do horário estabelecido no edital dos certames, bem como pela exclusão coordenada de propostas, com vistas à obtenção de vantagens indevidas nos pregões eletrônicos em questão, com evidentes prejuízos à isonomia, ao sigilo das propostas e à ampla competitividade;

46.4. **encaminhar ao Ministério Público da União** cópia da presente análise, bem como das instruções anteriores (peças 6, 26 e 43) e dos despachos do Relator emitidos no curso desta representação (peças 10 e 46), acompanhados da deliberação que vier a ser proferida, para que, em vista do que dispõe o art. 90 da Lei 8.666/1993, adote as medidas que entender cabíveis;

46.5. **informar** ao Ministério da Economia e às empresas relacionadas no subitem 46.3 que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

46.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, III, do Regimento Interno deste Tribunal.



PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame Representação autuada a partir de documentação encaminhada pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG, noticiando o recebimento de denúncias similares de três instituições públicas: Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina – COREN/SC e Defensoria Pública do Rio Grande do Norte – DPE/RN, sobre indícios de fraude em pregões realizados para contratação de empresas de agenciamento de viagens, com vistas ao fornecimento de passagens aéreas (peça 1).

2. Após análise das atas e dos logs dos Pregões Eletrônicos 2/2018 (EMGEA), 7/2018 (COREN/SC) e 1/2018 (ARSEP/RN), o Ministério constatou que houve cadastro de proposta minutos antes do prazo indicado no edital (com manipulação de URL), utilização de um único IP para cadastro das propostas por um grupo de empresas e indícios da adoção de robô para o cadastro de propostas e para o envio de lances.

3. Ressalto, de início, que atuo nos presentes autos após sorteio de Relator (peça 9), realizado em razão de conflito de competências, haja vista o processo tratar de contratações efetuadas por três instituições públicas, distribuídas por diferentes listas de unidades jurisdicionadas (LUJ) desta Corte.

4. Diante da gravidade das irregularidades noticiadas, restitui o processo à Selog para aprofundar o exame, especialmente quanto à ausência de competitividade nos certames, ocorrência de lances de fachada e possível relacionamento entre as empresas; bem como para promover diligências junto ao Ministério do Planejamento, EMGEA, COREN/SC, DPE/RN e Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte - ARSEP/RN (peça 10).

5. As informações apresentadas pelo Ministério evidenciaram o registro antecipado da proposta pelas empresas Portal Turismo e Serviços, Facto Turismo, Voar Turismo, P&P Turismo, Decolando Turismo e Representações e WTL Turismo e Locação, além da utilização do mesmo IP (52.67.73.149) não apenas nos pregões citados inicialmente, mas também em outros certames.

6. A unidade instrutiva observou que na maioria das licitações identificadas, o registro antecipado da proposta no sistema foi determinante para obtenção da primeira colocação pois, em função de os valores originariamente apresentados pelas empresas terem sido iguais aos de outras licitantes, idênticos ao mínimo estabelecido no edital, prevaleceu aquele recebido e registrado primeiro no sistema.

7. A Selog registrou, ainda, que as propostas foram cadastradas aproximadamente com a mesma antecedência da hora definida em seus respectivos editais para a abertura da sessão, cerca de um minuto antes, indicando o mesmo *modus operandi*, típico de situações de prática de fraude aos certames licitatórios; que algumas das propostas, em questão de segundos, foram excluídas do sistema, o que pode indicar ação deliberada em benefício de outra empresa; e que todas as propostas registradas e excluídas do sistema para os certames ocorreram no mesmo horário.

8. Ao final, propôs a realização de oitiva das empresas apenas quanto ao cadastramento de propostas originadas do mesmo endereço de IP (52.67.73.149) e antes do horário de abertura das propostas indicado no edital.

9. Naquela oportunidade, manifestei-me de acordo com a proposta, sem prejuízo de incluir nas oitivas expressamente todos os relatados indícios de fraude à licitação.

10. Ponderei que não se podia desprezar o possível relacionamento entre as empresas e a coincidência de sobrenomes dos sócios, apesar da conclusão da unidade técnica de que “restou afastada, no entanto, a aventada existência de sócios em comum entre as empresas, uma vez que as pessoas teriam figurado no quadro societário ou como responsáveis pelas empresas em períodos distintos, de forma não simultânea”. Embora em momentos diversos, chama a atenção a série de alterações societárias promovidas nas empresas envolvendo as mesmas pessoas ou com algum grau de parentesco, sugerindo possível revezamento na condução das firmas.

11. Ademais, a confirmação do cadastro de propostas antes dos prazos previstos no edital, aproximadamente com a mesma antecedência da hora definida para a abertura da sessão, suscita a



possibilidade de utilização de robôs. E a exclusão de algumas propostas, em questão de segundos, e no mesmo horário, indica ação deliberada em benefício de outra empresa.

12. Assim, determinei a realização de oitivas das empresas Portal Turismo e Serviços Eireli, Facto Turismo Eireli, Voar Turismo Eireli, P&P Turismo Eireli, WTL Turismo e Locação Ltda., Decolando Turismo e Representações Ltda., Aires Turismo Ltda. e Cerrado Viagens Eireli para que se manifestem quanto aos seguintes indícios de ausência de competitividade e de fraude à licitação:

13.

“28.1. cadastramento de propostas originadas do mesmo endereço de IP (52.67.73.149) para um grupo de empresas, nos seguintes certames:

Entidade	Certame	Sociedades empresárias
Conselho Regional de Contabilidade de Alagoas (UASG 926572)	1/2018	Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95); e Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58).
Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina (UASG 926208)	7/2018	Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01); Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99); Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58); Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49); e P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74).
Agência Reguladora de Serviços do Rio Grande do Norte (UASG 925995)	1/2018	Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95); Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99); Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49); e Cerrado Viagens Eireli (CNPJ 26.722.189/0001-10).
Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (UASG 925992)	6/2018	WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95); Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99); Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); e Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58).
Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins (UASG 925958)	13/2018	Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01); e Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99).
Fundação de Desenvolvimento Científico e Cultural (UASG 925390)	3/2018	Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74); WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95); Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99); e Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58).
Justiça Federal de 1ª Instância no Acre (UASG 90024)	6/2018	Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49); WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95); Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99); Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01); e Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62).
Prefeitura Municipal de Jaru (UASG 453187)	71/2018	Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01); Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); e Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58).
Supremo Tribunal Federal (USAG 40001)	49/2018	Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99); P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74); Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58).



Entidade	Certame	Sociedades empresárias
		05.917.540/0001-58); e Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49).
Emgea (UASG 179102)	2/2018	Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99); Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01); P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74); Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62); e Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58).

28.2. cadastramento de propostas antes do horário de abertura das propostas indicado no edital, aproximadamente com a mesma antecedência da hora definida para a abertura da sessão (cerca de um minuto antes), caracterizando indício de manipulação de URL do sistema e de utilização de robôs, nos seguintes certames identificados pelo Ministério da Economia:

Entidade	Certame	Sociedades empresárias vencedoras que cadastraram a proposta antecipadamente
Conselho Regional de Contabilidade de Alagoas (UASG 926572)	1/2018	WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95).
Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina (UASG 926208)	7/2018	Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62).
Agência Reguladora de Serviços do Rio Grande do Norte (UASG 925995)	1/2018	Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62).
Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (UASG 925992)	6/2018	WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95).
Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins (UASG 925958)	13/2018	Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99).
Fundação de Desenvolvimento Científico e Cultural (UASG 925390)	3/2018	Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99).
Justiça Federal de 1ª Instância no Acre (UASG 90024)	6/2018	WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95).
Prefeitura Municipal de Jaru (UASG 453187)	71/2018	Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01).
Supremo Tribunal Federal (USAG 40001)	49/2018	P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74).
Emgea (UASG 179102)	2/2018	Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62).

28.3. exclusão de propostas do sistema, em questão de segundos e no mesmo horário, conforme registrado pela unidade técnica e observado nas duas últimas colunas da planilha à peça 42, o que pode indicar ação deliberada em benefício de outra empresa e possível utilização de robôs;

28.4. possível relacionamento entre parte das empresas, diante da série de alterações societárias promovidas e, em consequência, da alternância na condução das empresas, envolvendo as mesmas pessoas ou com algum grau de parentesco, consoante exemplificado nos itens 12 a 15 do presente

despacho, o que, em conjunto com as demais ocorrências relatadas nos itens 28.1 a 28.3 precedentes, pode representar prejuízo à isonomia, ao sigilo das propostas e à ampla competitividade.”

13. Apenas a Decolando Turismo e Representações Ltda. ME, a Aires Turismo Ltda. e a Cerrado Viagens Eireli – EPP se manifestaram. As demais empresas permaneceram silentes, embora tenham recebido as notificações, exceto a Voar Turismo, que foi notificada via edital, após o insucesso das inúmeras tentativas de entrega dos ofícios.
14. A Selog propõe considerar a presente representação procedente.
15. Quanto à Decolando, Aires e Cerrado, acolheu a justificativa de que o cadastramento das propostas foi realizado por intermédio de ferramenta para hospedagem e encaminhamento de propostas contratada junto à empresa Effecti Tecnologia Web Ltda., o que esclarece a coincidência entre o endereço IP identificada neste processo.
16. Relativamente às demais questões (cadastramento de propostas antes do horário de abertura indicado no edital, exclusões praticamente simultâneas de propostas e indício de relacionamento entre as licitantes) entendeu que não são pertinentes às referidas empresas.
17. Por outro lado, a indevida inclusão antecipada de propostas, mediante manipulação da URL, pelas empresas Portal Turismo e Serviços Eireli, Facto Turismo Eireli, P&P Turismo Eireli, WTL Turismo e Locação Ltda. e Voar Turismo Eireli, a exclusão coordenada de propostas com vistas à permanência de apenas uma delas nos certames e os vínculos entre essas empresas evidenciam, em conjunto, a formação de grupo com vistas à obtenção, mediante fraude, de vantagens indevidas em pregões eletrônicos promovidos por diversos entes governamentais, com evidentes prejuízos à isonomia, ao sigilo das propostas e à ampla competitividade.
18. Assim, propõe, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a declaração de inidoneidade das referidas empresas para participarem de licitação na Administração Pública Federal. Sugere, ainda, o encaminhamento da deliberação ao Ministério Público da União, para que, em vista do que dispõe o art. 90 da Lei 8.666/1993, adote as medidas que entender cabíveis em relação tanto às empresas licitantes quanto à Effecti Tecnologia Web Ltda.
19. Manifesto-me de acordo com o encaminhamento oferecido, de modo que acolho a análise promovida como fundamento das minhas razões de decidir, sem prejuízo das ponderações adiante expostas.
20. Em relação ao **cadastramento de propostas originadas do mesmo endereço IP**, as empresas Decolando e Aires afirmam que contrataram ferramenta para hospedagem e encaminhamento de propostas junto à empresa Effecti Tecnologia Web Ltda., o que esclarece a coincidência entre o endereço IP identificada.
21. Pesquisa realizada pelo meu Gabinete em 15/9/2020 revelou que a proprietário do IP 52.67.73.149 é a Amazon Data Services Brazil (<https://ipinfo.io/52.67.73.149>), que utiliza esse endereço para *hosting*. Nesse caso, como se trata de IP dinâmico, alocado sob demanda entre os usuários da Amazon, é plausível a justificativa apresentada.
22. Já a Cerrado apenas afirma que o seu IP é o 179.185.114.154, e não o 52.67.73.149. Embora, de fato, a empresa tenha oferecido propostas a partir do referido IP nos certames promovidos pela Emgea e pelo Coren/SC (peça 1, p. 9 e 14), a justificativa não esclarece a sua participação no Pregão 1/2018 da Arsep/RN por meio do IP 52.67.73.149 (peça 1, p. 12).
23. De todo modo, considerando a possibilidade de utilização de ferramenta de TI da Effecti Tecnologia Web e a constatação de que o IP 52.67.73.149 pertence a Amazon, resta justificado o cadastramento de propostas originadas do mesmo endereço IP.
24. Nada obstante, cabe abordar a contratação da referida ferramenta para encaminhamento de propostas. No *site* da empresa (<https://www.effecti.com.br>), é possível verificar os serviços



oferecidos: acompanhamento de avisos de licitação, automação do cadastro de propostas, lances automáticos e monitoramento do chat do pregoeiro.

25. Pondero que, adotando-se uma conotação mais ampla, tais ferramentas podem ser consideradas robôs, assim como são tratadas ferramentas de TI usadas pelo TCU para diversos fins, a exemplo dos robôs Alice, Adele, Mônica etc.
26. Dessa forma, ainda que o presente processo não trate da utilização de software de remessa automática de lances, tradicionalmente denominado robô, o entendimento desta Corte quanto ao tema pode ser aplicado, por analogia, a distintas ferramentas de TI empregadas em procedimentos licitatórios, como a adotada para encaminhamento de propostas, ora em exame.
27. Por oportuno, reproduzo trecho do voto do Ministro Vital do Rêgo, relator do Acórdão 2173/2020 – Plenário, que apresenta uma síntese da jurisprudência do TCU e da legislação acerca da utilização de robôs:

“Embora não haja norma específica proibitiva do emprego de robôs no oferecimento de lances em pregões eletrônicos, o TCU considera que o uso abusivo da ferramenta, isto é, quando impede que haja real competição por um operador humano, viola o princípio da isonomia (ou da igualdade), que deve estar assegurado nas licitações públicas, no termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, c/c o art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993, o art. 31, caput, da Lei 13.303/2016 e o art. 2º, caput e § 2º, do Decreto 10.024/2019 (que atualmente regula o pregão eletrônico).

Por serem, no início, inacessíveis à maioria dos concorrentes, os robôs davam injusta vantagem competitiva aos licitantes que deles dispunham, uma vez que, literalmente num segundo, de forma sobre-humana, conseguiam ler o lance do seu rival e preencher uma oferta de preço menor.

Atento ao problema, o TCU, por meio do item 9.1.13 do Acórdão 1.647/2010-Plenário, expediu determinação ao então Ministério do Planejamento, responsável pela definição das regras de operacionalização do pregão, para que adotasse ‘meios de prover isonomia entre os licitantes (...), em relação a possível vantagem competitiva que alguns licitantes podem obter ao utilizar dispositivos de envio automático de lances (robôs)’.

Posteriormente, pelo item 1.6 do Acórdão 5.432/2010-1ª Câmara, o TCU recomendou ao Ministério que, para o cumprimento do item 9.1.13 do Acórdão 1.647/2010-Plenário, estudasse a "possibilidade de incluir funcionalidade no sistema Comprasnet, a fim de que, após o aviso de fechamento iminente dos lances emitido pelo sistema, seja estabelecido: 1.6.1. tempo mínimo entre lances subsequentes, de forma que a possível utilização de robôs por um licitante não se constitua em vantagem competitiva que elimine a isonomia no certame; e 1.6.2. percentual de redução mínimo entre lances subsequentes, no intuito de que a possível utilização de robôs por um licitante provoque uma redução significativa de preço em relação ao lance anterior.

Houve dois monitoramentos sobre o cumprimento da determinação do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário, que resultaram nos Acórdãos 2.601/2011-TCU-Plenário e 2.734/2015-TCU-Plenário, tendo este último a considerado implementada, ao se verificar que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento incluiu novas funcionalidades no sistema Comprasnet para processamento do pregão eletrônico.

Conforme a Instrução Normativa (IN) SLTI/MP 3/2011, alterada pela Instrução Normativa SLTI/MP 3/2013, as novas funcionalidades seguiram a recomendação do Acórdão 5.432/2010-TCU-1ª Câmara e consistiram: (a) na recusa de lances do mesmo licitante ofertados em intervalo inferior a 20 segundos; (b) na recusa de lances de licitantes distintos ofertados em intervalo inferior a 3 segundos; e (c) na possibilidade de estabelecimento de uma diferença de valor mínima entre os



lances.

Na instrução da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia de Informação (Sefti) que integra parte dos fundamentos do Acórdão 2.734/2015-TCU-Plenário, houve o testemunho de que, ‘após o estabelecimento desta sistemática, percebe-se que o TCU tem sido menos demandado em relação ao eventual uso de robôs que comprometam a isonomia de pregões eletrônicos realizados pelo portal do Comprasnet’.

De fato, constata-se na base de deliberações do TCU que pouquíssimas reclamações sobre o eventual uso de robôs sobrevieram às mudanças no Comprasnet. Quando surgiram, ou não estavam em desconformidade com as novas regras, vale dizer, não permitiam concluir pela atuação de robôs, ou ocorreram em estatais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), que não se subordinavam à Instrução Normativa SLTI/MP 3/2011.

Cabe ressaltar que, mais tarde, requerido pelo TCU, em virtude de comando exarado pelo Acórdão 1.216/2014-Plenário, o Banco do Brasil passou a também adotar mecanismos antirrobôs, segundo consignado pelo Acórdão 3.040/2014-Plenário. Providência semelhante foi recomendada à Caixa, nos termos do item 9.4 do Acórdão 2.498/2018-Plenário.”

28. Destarte, no caso concreto, a mera utilização da ferramenta oferecida pela empresa Effecti Tecnologia Web não pode ser, por si só, considerada irregularidade. Cabe, contudo, avaliar possível violação ao princípio da isonomia, em razão de vantagem competitiva decorrente do uso dessas ferramentas.
29. Nesse sentido, passo a tratar das demais irregularidades objeto das oitivas.
30. Quanto **ao cadastramento de propostas antes do horário de abertura das propostas indicado no edital**, aproximadamente com a mesma antecedência da hora definida para a abertura da sessão (cerca de um minuto antes), caracterizando indício de manipulação de URL do sistema e de utilização de robôs, restou evidenciada vantagem indevida às empresas vencedoras.
31. Isso porque, como visto, o registro antecipado da proposta no sistema foi determinante para obtenção da primeira colocação, pois, em função de os valores originariamente apresentados pelas empresas terem sido iguais aos de outras licitantes, idênticos ao mínimo estabelecido no edital, prevaleceu aquele recebido e registrado primeiro no sistema.
32. No entanto, conforme exposto pela Selog, a prevalência do primeiro registro prevista no art. 24, §4º, do Decreto 5.450/2005, refere-se aos casos de empate de lances, após iniciada a fase competitiva, e não às propostas inicialmente cadastradas pelo mesmo valor, situação em que, havendo empate, deverá ser realizado o sorteio, em ato público, nos termos do art. 45, §2º, da Lei 8.666/1993.
33. Assim, as seguintes empresas, declaradas vencedoras, foram indevidamente beneficiadas pelo cadastramento de propostas antes do horário de abertura das propostas indicado no edital, com manipulação de URL do sistema e utilização de robôs: WTL Turismo e Locação Ltda., Portal Turismo e Serviços Eireli, Facto Turismo Eireli, Voar Turismo Eireli e P&P Turismo Eireli.
34. Nenhuma delas se manifestou nos presentes autos.
35. Em relação às demais empresas (Decolando Turismo, Aires Turismo e Cerrado Viagens), deve-se reconhecer que não se beneficiaram do cadastramento de propostas antes do horário estabelecido no edital.
36. Cabe ressaltar que o Ministério da Economia já adotou as providências necessárias para saneamento da vulnerabilidade do sistema, que possibilitava a manipulação de URL e permitia o cadastro antecipado das propostas no sistema (peças 3 e 4). Informou, ainda, que vem

orientando os usuários quanto à adoção do sorteio nos casos de empate de propostas inicialmente registradas, ainda que na modalidade presencial, enquanto não implementada essa funcionalidade no Portal de Compras do Governo Federal (peça 39). Ademais, posteriormente, foi editado o Decreto 10.024/2019, que regulamenta o pregão na forma eletrônica e prevê a realização de sorteio pelo sistema dentre as propostas empatadas (art. 37, parágrafo único).

37. Portanto, assim como nos casos dos robôs para oferecimento de lances, já foram adotadas as providências para impedir que eventual uso de ferramentas de TI comprometam a isonomia de pregões eletrônicos, em razão de possível vantagem competitiva que licitantes poderiam obter ao utilizar dispositivos de envio de propostas.
38. No que se refere à **exclusão de propostas do sistema**, em questão de segundos e no mesmo horário, o que pode indicar ação deliberada em benefício de outra empresa e utilização de robôs, dissinto do posicionamento da Selog de que a irregularidade não é pertinente às empresas Decolando Turismo, Aires Turismo e Cerrado Viagens.
39. A planilha juntada à peça 42, encaminhada para subsidiar as respostas às oitivas, evidencia que as citadas empresas também promoveram exclusão de suas propostas a partir do IP 52.67.73.149, o que é explicado pelo uso da mesma ferramenta.
40. Para exemplificar, extraio da referida planilha que a Decolando promoveu exclusão da sua proposta no Pregão 71/2018 (Prefeitura Municipal de Jarú) e no Pregão 6/2018 (Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal); a Aires e a Cerrado, no Pregão 1/2018 (Agência Reguladora de Serviços do Rio Grande do Norte), entre outros.
41. A Aires afirma que a exclusão de propostas do sistema também decorre de ferramenta de gestão e participação nos pregões, não sendo algo ilícito e nem se pode fazer suposições de combinação entre empresas.
42. Ainda que a exclusão, de fato, não represente, por si só, ajuste entre licitantes, aliada a outros fatores pode indicar a atuação em conjunto para fraudar o certame.
43. De todo modo, quanto às referidas firmas, considerando se tratar de indício único, não se pode concluir pela prática de conluio.
44. Diferente é a situação das demais empresas que não se manifestaram nos autos. A análise promovida em diversos pregões eletrônicos pela unidade técnica demonstrou que o grupo atuou de forma coordenada, mediante exclusão de propostas (também incluídas antes da abertura do prazo) com vistas a beneficiar uma delas, conforme trechos da instrução a seguir destacados:

“25. No Pregão Eletrônico 6/2018, promovido pelo Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina, as empresas Portal (vencedora do certame), Facto, Voar e P&P incluíram suas propostas no Comprasnet no intervalo de apenas quatro segundos no dia 12/6/2018 (entre 7h59m13s e 7h59m17s), sendo que as três últimas excluíram as suas às 7h32m30s, 7h32m37s e 7h32m47s do dia 28/6/2018 (intervalo de apenas dezessete segundos), pouco antes do início da sessão pública.

(...)

28. O Pregão Eletrônico 1/2018, realizado pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte, recebeu as propostas das empresas Portal (vencedora), Facto e WTL entre 7h59m14s e 7h59m15s do dia 7/3/2018 (intervalo de dois segundos), sendo que as duas últimas excluíram as suas em 15/3/2018, às 18h18m1s e às 18h18m11s.”

45. Essa forma de atuação foi observada também no Pregão 3/2019 do Instituto Federal do Paraná, em que houve, por parte da Portal, Facto, Voar e P&P, a inclusão simultânea de propostas,

manutenção de apenas uma e exclusão das demais pouco antes do início da sessão pública do pregão, ratificando que as empresas atuaram de forma coordenada, com prejuízos à isonomia, ao sigilo das propostas e à ampla competitividade.

46. Cabe ainda destacar **o relacionamento entre as mencionadas empresas**, diante da série de alterações societárias promovidas e, em consequência, da alternância na condução das firmas, envolvendo as mesmas pessoas ou com algum grau de parentesco, conforme registrei no despacho em que determinei a realização das oitivas:

“12. Embora em momentos diversos, chama a atenção a série de alterações societárias promovidas nas empresas envolvendo as mesmas pessoas ou com algum grau de parentesco, sugerindo possível revezamento na condução das firmas. Para exemplificar, cito o Sr. Fabio Jose Tavares, que já foi sócio da Portal Turismo e Serviços (26/01/2015 - 16/02/2016), da P&P Turismo Eireli (21/03/2016 - 04/10/2016) e atualmente é da Voar Turismo (desde 14/01/2019); o Sr. Gean Ricardo Moraes já foi sócio da WTL Turismo e Locação (16/12/2014 - 16/02/2016), atualmente é da P&P Turismo Eireli (desde 21/03/2016); e o Sr. Primaques Martins Junior, ex-sócio da WTL Turismo e Locação (27/09/2013 - 07/04/2016), atualmente da Facto Turismo (desde 05/10/2016).

13. Além desses, também já foram sócios da P&P Turismo Eireli e da WTL Turismo e Locação, em distintos períodos, os Srs. Renata Goelzer Marafon e Alexandre Marcos Petkow, que as consultas indicam ser filho de uma ex-sócia (Dolores Maria Back Petkow) e sobrinho do atual proprietário (Airton Jose Back) da Portal Turismo e Serviços.

14. Houve, de todo modo, períodos simultâneos, como os descritos a seguir. O Sr. Primaques Martins Junior, da Facto Turismo, compartilhou a sociedade da WTL Turismo com o Sr. Gean Ricardo Moraes, da P&P Turismo, de 2014 a 2016, e com a Sra. Morgana Mollossi, em 2016. Já o Sr. Fabio Jose Tavares, da Voar Turismo, foi sócio da Sra. Dolores Maria Back, na Portal Turismo, entre 2015 e 2016.

15. Pesquisa na internet revelou, inclusive, que o Sr. Fabio Jose Tavares assinou termo aditivo a contrato celebrado com o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, como representante legal da P&P Turismo Eireli, em conjunto com o Sr. Gean Ricardo Moraes, na data de 29/5/2017, quando já não mais pertencia ao quadro societário da referida empresa (<https://www.cbm.df.gov.br/2016-06-24-19-50-04/contratos-cbmdf?task=document.viewdoc&id=11945>, acesso em 21/5/2019).”

47. Todas essas evidências, em conjunto, demonstram, como exposto pela Selog, a formação de grupo com vistas à obtenção, mediante fraude, de vantagens indevidas em pregões eletrônicos promovidos por diversos entes governamentais, com evidentes prejuízos à isonomia, ao sigilo das propostas e à ampla competitividade.
48. Assim sendo, cabe declarar a inidoneidade das empresas Portal Turismo e Serviços Eireli, Facto Turismo Eireli, P&P Turismo Eireli, WTL Turismo e Locação Ltda. e Voar Turismo Eireli, para participarem de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, eis que verificada a ocorrência de fraude comprovada a licitações, tendo em vista a inclusão indevida de propostas antes do horário estabelecido no edital, a exclusão coordenada de propostas com vistas à permanência de apenas uma delas nos certames e os vínculos entre essas empresas.
49. Acompanho, ainda, a proposta da unidade técnica de encaminhar peças dos autos ao Ministério Público da União, para que adote as medidas que entender cabíveis em relação às empresas licitantes e à Effecti Tecnologia Web Ltda., apontada como a responsável pela ferramenta



utilizada para encaminhamento das propostas mediante manipulação de URL, com vistas a avaliar eventual participação na fraude cometida, o que pode caracterizar crime previsto no art. 90 da Lei 8.666/1993.

50. Por fim, registro que a Aires Turismo Ltda. requereu a admissão como interessada no processo, o que, registro, já se efetivou tendo em vista o seu chamamento em oitiva com base no inciso V do art. 250 do Regimento Interno do TCU.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2847/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC-037.000/2018-7.
2. Grupo: I - Classe: VII - Assunto: Representação.
3. Responsáveis: Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62), Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99), Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01), P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74), WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95), Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58), Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49) e Cerrado Viagens Eireli (CNPJ 26.722.189/0001-10).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina – CREF/SC, Defensoria Pública do Rio Grande do Norte – DPE/RN e Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte - ARSEP/RN.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Selog.
8. Representação legal: Alex Luciano Valadares de Almeida (OAB/MG 99.065 e OAB/DF 40.996) e outros representando a Decolando Turismo e Representações Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação autuada a partir de documentação encaminhada pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, noticiando o recebimento de denúncias similares de três instituições públicas: Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina – COREN/SC e Defensoria Pública do Rio Grande do Norte – DPE/RN, sobre indícios de fraude em pregões realizados para contratação de empresas de agenciamento de viagens, com vistas ao fornecimento de passagens aéreas,

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 representação, eis que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. acolher parcialmente as justificativas apresentadas pelas empresas Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58), Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49) e Cerrado Viagens Eireli (CNPJ 26.722.189/0001-10);

9.3. declarar, com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade das empresas Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62), Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99), Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01), P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74) e WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95) para participarem de licitação no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de dois anos;



9.4. encaminhar ao Ministério Público da União cópia da presente deliberação, bem como das instruções da unidade técnica (peças 6, 26, 43 e 100) e dos despachos do Relator (peças 10 e 46), para que, em vista do que dispõe o art. 90 da Lei 8.666/1993, adote as medidas que entender cabíveis;

9.5. dar ciência desta decisão:

9.5.1. ao Ministério da Economia, à Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, ao Conselho Regional de Enfermagem de Santa Catarina – COREN/SC, à Defensoria Pública do Rio Grande do Norte – DPE/RN e Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte - ARSEP/RN;

9.5.2. às empresas Portal Turismo e Serviços Eireli (CNPJ 04.595.044/0001-62), Facto Turismo Eireli (CNPJ 14.807.420/0001-99), Voar Turismo Eireli (CNPJ 26.585.506/0001-01), P&P Turismo Eireli (CNPJ 06.955.770/0001-74), WTL Turismo e Locação Ltda. (CNPJ 15.328.829/0001-95), Decolando Turismo e Representações Ltda. (CNPJ 05.917.540/0001-58), Aires Turismo Ltda. (CNPJ 06.064.175/0001-49) e Cerrado Viagens Eireli (CNPJ 26.722.189/0001-10);

9.5.3. à Controladoria-Geral da União para a inscrição das empresas indicadas no subitem 9.3. no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);

9.6. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, III, do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2847-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.951/2019-1.

Apensos: TC 006.890/2019-9 e TC 028.540/2014-0.

Natureza: Auditoria.

Instituições: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. REGISTRO DE AGROTÓXICOS. INCOMPATIBILIDADE DO PRAZO DE CENTO E VINTE DIAS FIXADO PELO DECRETO N.º 4.074, DE 2002, PARA O EXAME DO REGISTRO DE AGROTÓXICOS. ENTRAVES BUROCRÁTICOS NA ATUAÇÃO DO MAPA, DA ANVISA E DO IBAMA. DEMORA NA ANÁLISE DOS PLEITOS PARA O REGISTRO DE AGROTÓXICOS. AUSÊNCIA DE SISTEMÁTICA ÚNICA PARA O RECEBIMENTO E O TRATAMENTO DOS DADOS SOBRE AS QUANTIDADES DE AGROTÓXICOS. AUSÊNCIA DE PADRÕES E CRITÉRIOS COMUNS PARA A ELABORAÇÃO E A DIVULGAÇÃO DAS FILAS DE REGISTROS AINDA NÃO ANALISADOS. DEFICIÊNCIAS NOS MECANISMOS DE GESTÃO E CONTROLE. DESNECESSIDADE, NO PÓS-REGISTRO, DE ENCAMINHAMENTO DOS RELATÓRIOS SEMESTRAIS DE COMERCIALIZAÇÃO PELAS EMPRESAS REGISTRANTES. OITIVA PARA A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA, NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO TCU N.º 315, DE 2020, EM PROL DE EVENTUAIS RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO. PROSSEGUIMENTO DO FEITO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional realizada sobre o registro de agrotóxicos como atividade desempenhada conjuntamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), com vistas a compreender a sistemática federal para o registro de agrotóxicos e a identificar as eventuais necessidades de correções em face das disfunções burocráticas.

2. A referida auditoria operacional teria sido realizada, durante o período de 1º/4 a 13/12/2019, a partir da comunicação apresentada pelo Ministro Raimundo Carreiro perante o Plenário do TCU em 14/11/2018.

3. Após os trabalhos de auditoria conduzidos pelos Auditores Federais Hélio Antônio Rossi de Castro Filho, Paulo César Machado e Vinícius Neves dos Santos, a equipe de fiscalização lançou o seu relatório de auditoria à Peça 249, com a anuência dos dirigentes da SecexAgroAmbiental (Peças 250 e 251), nos seguintes termos:

“(…) I. Introdução

1. *Trata-se de Auditoria no Registro de Agrotóxicos, atividade realizada conjuntamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A fiscalização é decorrente de comunicação do Ministro Raimundo Carreiro proferida na sessão ordinária do dia 14 de novembro de 2018.*

2. *O registro, comercialização e uso de agrotóxicos têm gerado acirrados debates há décadas no Brasil. Se por um lado, o setor agrícola defende a importância dos agrotóxicos no fomento à produção e exportação e na melhoria da produtividade rural em função da fitossanidade conferida às lavouras, os críticos ao uso de agrotóxicos alertam que a utilização crescente e indiscriminada desses produtos acarretaria sérias consequências para a saúde humana e para a conservação do meio ambiente.*

3. *Quanto ao registro desses insumos agrícolas, uma das polêmicas reside no tempo despendido desde o protocolo das petições até o deferimento ou não delas. Nessa perspectiva, contrapõem-se a demanda por uma maior quantidade e diversidade de produtos fitossanitários vis-a-vis a necessidade de um exame acurado desses produtos para que não haja consequências danosas para a saúde humana e ao meio ambiente na utilização futura dos agrotóxicos que estão sob avaliação.*

4. *Nesse sentido, de acordo com dados apresentados pelo MAPA, para produtos destinados à agricultura orgânica ou biológicos há um prazo médio de espera para registro de 1 ano; de 4 anos para Produtos Técnicos Equivalentes (PTE); 6,5 anos para Produtos Formulados Equivalentes (PFE); e de 6,8 anos para produtos com base em ingredientes ativos novos. Para se ter uma ideia dessa delonga, na data de 18/12/2019, havia 39 Produtos Técnicos Novos (PT) aguardando a análise dos órgãos; desse total, oito foram protocolados antes de 2010.*

5. *O elevado volume de análises pendentes pode acarretar menor disponibilidade de produtos no mercado; além disso, esse cenário, eventualmente, impede o acesso a produtos com maior tecnologia embarcada, isto é, com melhores resultados agronômicos e menores externalidades negativas à saúde humana e ao meio ambiente. Por outro lado, pode existir pressão por aprovação dos registros de maneira apressada, o que pode gerar análises menos criteriosas pelos órgãos/entidades e o uso de influência indevida para priorização do exame de determinados produtos.*

6. *Importante salientar que não cabe ao TCU analisar a necessidade e tampouco a qualidade desses produtos. Para isso existe o processo de registro de agrotóxicos, que tem como objetivo aferir a eficiência agronômica e realizar a avaliação toxicológica e ambiental desses insumos agrícolas. A discussão mais ampla sobre a viabilidade do uso de agrotóxicos, por sua vez, cabe ao Congresso Nacional, o qual representa as demandas da sociedade civil.*

7. Considerando-se esse escopo de trabalho, analisaram-se principalmente os processos de trabalho referentes ao registro dos agrotóxicos nos órgãos federais e quais as suas consequências para o setor produtivo e para o próprio ciclo regulatório dos órgãos. Com isso, a presente auditoria teve como objetivo compreender o registro de agrotóxicos federal, identificar e propor correções em suas disfunções burocráticas.

8. Na etapa de planejamento foram definidas as seguintes questões a serem investigadas: a. Em que medida vem ocorrendo prejuízo e retrabalho nas análises realizadas por MAPA, Anvisa e Ibama no âmbito do processo de registro de agrotóxicos e afins, nos últimos três anos, considerando-se como critérios as Leis 7.802/1989 e 13.460/2017, o Decreto 4.074/2002, os parâmetros internacionais e o princípio da eficiência?

b. Em que medida vem sendo eficientes a gestão e os controles realizados por MAPA, Anvisa e Ibama no âmbito do processo de registro de agrotóxicos e afins, desde 2018, considerando-se os critérios das Leis 6.938/1981, 7.802/1989 e 8.078/1990, do Decreto 4.074/2002 e parâmetros internacionais?

c. Em que medida a morosidade do processo de registro de agrotóxicos e afins realizado por MAPA, Anvisa e Ibama, desde 2014, vem impactando o mercado agrícola, considerando-se os critérios da Lei 7.802/1989, do Decreto 4.074/2002 e os parâmetros internacionais?

d. Em que medida a publicidade atual das informações relativas ao processo de registro de agrotóxicos e afins realizado pelo MAPA, Anvisa e Ibama ocorre de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), o Decreto 4.074/2002 e o princípio da transparência?

e. Em que medida o processo de pós-registro de agrotóxicos e afins realizado, desde 2018, pelo MAPA, Anvisa e Ibama, disciplinado pelo Decreto 4.074/2002, apresenta exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido, nos termos do Art. 5º, XI da Lei 13.460/2017?

9. Este relatório está organizado em capítulos que apresentam uma breve visão geral do objeto, os nove achados identificados, as conclusões e as propostas de encaminhamento. Os achados foram estruturados de forma sintetizada e apresentam a situação encontrada, causas, efeitos, proposta de encaminhamento e os benefícios esperados. Nos elementos pós-textuais estão dispostos: a análise dos comentários dos gestores; o detalhamento da metodologia utilizada nesta auditoria; o índice de documentos; o resultado do questionário aplicado com empresas registrantes; a matriz de achados; o glossário e as referências.

II. Visão Geral

10. Os agrotóxicos, segundo a Lei 7.802/1989, são produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos.

11. Para ser comercializado e utilizado, há necessidade de registro dos produtos de todas as fases do processo fabril do agrotóxico. Assim, a matéria-prima de alta concentração do ingrediente ativo (IA), chamada de produto técnico (PT), mistura-se com componentes (matérias-primas e co-formuladores como solventes e neutralizadores) para a fabricação do produto formulado (PF) final, o qual será efetivamente utilizado pelo agricultor. Apresenta-se abaixo um resumo desse processo com conceitos importantes para a compreensão do objeto de auditoria: (...)

12. O registro desses produtos no Brasil é ato compartilhado entre três entidades governamentais com naturezas diversas, a saber: MAPA, Ibama e a Anvisa. Cada uma dessas entidades edita as normas com os requisitos técnicos necessários para a obtenção e manutenção dos registros, respectivamente, nas suas áreas de atuação, isto é, quanto à eficácia agrônômica, impactos ao meio ambiente e efeitos à saúde.

13. A Administração Pública, assim, avalia os testes e estudos conforme a lista cronológica de ingresso. No entanto, ocorrem descompassos e não simultaneidade nas avaliações realizadas, em

função da complexidade envolvida em cada aspecto analisado, quantidade de processos nas filas ou o número de técnicos disponíveis em cada órgão para análise desse tipo de produto.

14. Qualquer das avaliações pode ser concluída primeiro, mas somente após a conclusão das três avaliações, com pareceres positivos, é concedido o registro pelo órgão registrante, neste caso o Ministério da Agricultura. Se uma das três avaliações concluir pelo indeferimento do pleito, o registro não pode ser concedido.

15. Conforme dados da Anvisa de 2018, há um estoque de mais de 2.600 pedidos de registro aguardando a avaliação toxicológica na Agência, entidade com maior morosidade nas análises dos pleitos. Destes, ao redor de 1.100 são de Produtos Técnicos Equivalentes (PTE), cuja avaliação é efetuada em conjunto pelas três entidades governamentais.

16. Segundo a pesquisadora Letícia Silva (2019), considerando a quantidade de registros concedidos no ano de 2018 e o estoque aguardando avaliação, para concluir todas as análises e zerar a fila seriam necessários aproximadamente seis anos e nove meses. Isto sem considerar que novos pedidos de registro estão continuamente entrando na fila de registro para exame, o que tende a diluir os esforços da equipe de avaliação ao longo do tempo.

17. Na quantidade dos registros concedidos em 2019 (até novembro), são predominantes os Produtos Técnicos Equivalentes (247) e os Produtos Formulados (153), que representaram 91% dos 439 registros aprovados no período. Esses dois tipos de produtos também cresceram significativamente ao longo do tempo, como se pode constatar na comparação das médias dos intervalos 2015-19 e 2010-14, na qual os registros desses produtos subiram, respectivamente, 188% e 106% (...)

18. Ainda no cotejo dos períodos de 2015-19 e 2010-14, é de se destacar a substancial elevação de 269% na concessão de registros de Produtos Biológicos e Orgânicos. Essa tendência ocorrida no Brasil também reflete um comportamento mundial. Entre 1960 e 1990, uma média de três novos defensivos biológicos era colocada no mercado global anualmente. Essa média subiu para onze no período entre 1990 e 2016. O ano de 2017 foi o primeiro no qual o número de patentes para defensivos biológicos (173) superou o de agrotóxicos convencionais (117) (McDOUGALL, 2018). Com isso, a participação dos defensivos biológicos no mercado mundial passou de 0,4%, em 1993, para 5,6%, em 2016.

19. Alterações nos registros já existentes, por sua vez, têm como objetivo identificar a manutenção da conformidade das especificações avaliadas na concessão do registro e as possíveis mudanças na aceitabilidade dos riscos de determinado agrotóxico, de tolerável para intolerável: riscos residuais considerados desprezíveis no momento da avaliação que se manifestam inaceitáveis; efeitos após longa exposição; novas metodologias com maior sensibilidade para aferição de efeitos etc.

20. O TCU já analisou o tema agrotóxicos em duas ocasiões. Em 2013, a Secretaria de Controle Externo da Saúde do TCU (SecexSaúde) realizou auditoria (TC 011.726/2013-0), a qual gerou dois monitoramentos (TCs 013.940/2014-7 e 010.084/2017-7) para avaliar a efetividade dos procedimentos de controle adotados pela Gerência-Geral de Agrotóxicos (GGTOX) da Anvisa na emissão do Informe de Avaliação Toxicológica (IAT).

21. Em relação a esse trabalho, restam pendentes de cumprimento deliberações que remetem, basicamente, ao desenvolvimento do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA), cuja implantação é determinada no artigo 94 do Decreto 4.074/2002. Deve-se realçar que, em dezembro de 2018, patrocinados pelo segmento de algodão (o mais atingido por pragas), MAPA, Ibama e Anvisa assinaram um acordo de cooperação técnica para o desenvolvimento do SIA, que poderá permitir a redução nos prazos de registro de novas substâncias e de produtos genéricos.

22. A SecexAgroAmbiental, por sua vez, produziu auditoria (TC 029.427/2017-7) para avaliar a presença de estruturas de governança no Governo Federal para implementar a Agenda 2030 e a meta 2.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nessa auditoria, examinou-se, subsidiariamente, a política tributária referente aos agrotóxicos e recomendou-se que se criassem

mecanismos de supervisão, acompanhamento, divulgação e avaliação periódica das desonerações tributárias que beneficiam o ramo de agrotóxicos.

23. Além disso, também se recomendou avaliar a oportunidade e viabilidade de se utilizar o nível de toxicidade à saúde humana e o potencial de periculosidade ambiental como critérios para a fixação de alíquotas dos tributos incidentes sobre as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos.

24. A Controladoria Geral da União (CGU) elaborou o Relatório de Auditoria 201303852, de dezembro de 2014, no qual analisa o registro de agrotóxicos no âmbito do MAPA, no período de 1/1/2010 a 31/12/2012. Nesse trabalho, constatou-se, além de falhas formais, a ausência de uma instância superior que dê as diretrizes para o Comitê Técnico de Assessoramento (CTA), resistência a sistemas de informática e falta de pessoal adequado para utilizar esses sistemas.

25. Em Nota Técnica, de 1/10/2013 (2.176/2013/SFC/CGU-PR), ao tratar de denúncia da Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos (Aenda) sobre a extrapolação recorrente do prazo legal para registro de agrotóxicos pelo setor público, a CGU discorre, de maneira ampla, sobre o processo de registro, as atribuições e estrutura dos órgãos envolvidos na tarefa.

26. Nesse estudo, a CGU identificou as seguintes oportunidades de melhoria: implementação efetiva do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA); aperfeiçoamento da governança do CTA; definição de uma cota anual mínima de produtos a ser avaliada no processo de registro; redefinição dos fluxos de trabalho no MAPA, Anvisa e Ibama, estipulando indicadores de gestão; dotação para esses órgãos de quantitativo e perfil de servidores compatível com a boa prestação de serviços; e intensificação das atividades de fiscalização do comércio e uso de agrotóxicos.

27. Por fim, no Relatório de Avaliação das Contas de 2017 do MAPA, de 31/7/2018 (OS 201800538), a CGU recomenda ao Ministério que examine a implementação e divulgação de um indicador do tempo médio de conclusão do registro de agrotóxicos, além de voltar a insistir sobre a necessidade de concretização da implantação do SIA.

III. Achados de Auditoria

28. A presente seção detalhará os achados de auditoria identificados e evidenciados durante a etapa de execução do trabalho.

29. Ressalta-se que houve dois riscos que não se consubstanciaram em achados de auditoria, quais sejam: a) não agregação de valor do Parecer de Eficácia e Praticabilidade Agronômica (EPA) do MAPA ante o risco envolvido; e b) existência de prejuízo advindo da desatualização das Listas de Impurezas Relevantes e Positiva de Componentes.

30. Quanto ao primeiro ponto, além de 81,3% das empresas registrantes afirmarem no questionário aplicado pela equipe que o EPA agrega valor ao processo de registro de agrotóxicos (Apêndice IV), o MAPA apresentou elementos que comprovam que realizam análises técnicas as quais extrapolam a competência do TCU para aferir sobre sua necessidade ou não. No que se refere às desatualizações das listas, constatou-se que os documentos já foram objeto de atualização depois de sua criação e que, presentemente, num caso, uma nova atualização está prestes a ocorrer (Lista de Impurezas Relevantes) e, no outro caso, os gestores responsáveis já decidiram o encaminhamento do assunto (Lista de Componentes).

31. Ademais, em função dos resultados do Painel de Referência que discutiu a Matriz de Achados, decidiu-se que não se deveria prosseguir com o achado que remetia à ausência de fiscalizações pela Anvisa na área de agrotóxicos porque se entendeu que as fiscalizações de responsabilidade da Agência poderiam ser redundantes com as realizadas por MAPA e Ibama, e não faz sentido manter uma proposta de deliberação que poderia se traduzir em replicação de uma mesma atividade, criando uma burocracia desnecessária e desperdício de recursos do erário.

III.1 Prazo de 120 dias para registro de agrotóxicos: necessidade de adaptação à realidade brasileira e mundial

Figura 2 - Síntese do 1º Achado



O prazo legal de 120 dias para registro de agrotóxicos não é compatível com a realidade brasileira e mundial. Em vista disso, tem havido excesso de decisões judiciais para compelir os órgãos e entidades de registro federais a agilizarem suas análises, o que acarretou indeferimentos de registros devido ao prazo exíguo para exame desses pleitos.

32. Todos os anos os órgãos e entidades registrantes foram objeto de decisões judiciais relacionadas diretamente ao descumprimento do prazo de 120 dias para realizarem suas respectivas avaliações técnico-científicas, exigidas pelo art. 15 do Decreto 4.074/2002. Somente no exercício de 2018, foram recebidas 57 decisões, distribuídas da seguinte maneira (...)

33. Isso ocorreu devido ao prazo definido no decreto não ser condizente com as análises necessárias desses produtos pelos órgãos e entidades envolvidos. Segundo essas entidades, os tempos médios, em anos, de tramitação dos pleitos (do protocolo ao parecer) por tipo de produto são os seguintes (...)

34. Com efeito, em nenhum país do mundo, dentre os pesquisados, o prazo de registro é de 120 dias (ou 0,3 anos), sendo que o que mais se aproxima é a Coreia do Sul, conforme dados da Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja) (...)

35. Embora os três órgãos e entidades afirmem não haver prejuízo das análises dos pleitos judicializados em comparação com os demais casos, a Anvisa reconheceu que houve uma tendência ao indeferimento pelo tempo exíguo para se analisar um pleito (peça 80).

36. A Anvisa, nessa linha, afirmou que a situação impacta em eventuais indeferimentos de processos que, provavelmente, não precisariam ser indeferidos caso não houvesse a sentença judicial impondo uma análise mais célere.

37. Em vista disso, pode haver prejuízo para o registrante, ao ter seu pleito indeferido pela falta de tempo para ajustes e correções, ficando induzido a evitar a via judicial diante da possibilidade de indeferimento.

38. Por outro lado, ao fixar um prazo legal e não cumpri-lo, a Administração Pública acaba por ferir direitos dos usuários dos serviços estabelecidos nas Leis 13.460/2017 e 13.874/2019, que tratam respectivamente do direito do usuário ao cumprimento de prazos e normas procedimentais; e da aprovação tácita de pedido cujo prazo fixado foi transcorrido com silêncio da autoridade competente.

39. Cabe salientar que, conforme esclarecimento do MAPA à equipe de auditoria, o prazo de 60 dias para 'Registro de Agrotóxicos e Afins' disposto no item 68 da Portaria SDA/MAPA 43, de 21/2/2020, refere-se ao prazo para o Ministério realizar o ato administrativo de concessão (certificação) ou indeferimento do registro, após terminadas as análises dos órgãos federais envolvidos (Anvisa, Ibama e o próprio MAPA). Segundo o § 4º do Art. 15 do Decreto 4.074/2002, esse prazo é de 30 dias, no entanto com o advento da aprovação tácita citada no item anterior, o MAPA entendeu necessário aumentar esse prazo.

40. Faz-se, portanto, temerária a manutenção do prazo normativo de 120 dias tendo em conta o risco de aumento de demandas judiciais decorrentes desse novo marco legal, notadamente, a aprovação tácita por descumprimento do prazo estipulado.

41. Em razão das causas identificadas para a situação descrita, propõe-se dar ciência ao Congresso Nacional, em especial às Comissões do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), à Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei 6.299/2002 da Câmara dos Deputados, à Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei 6.670/2016 da Câmara dos Deputados, às Comissões de Meio Ambiente (CMA) e de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, e à Casa Civil que o prazo de 120 dias para registro de produto agrotóxico, constante do art. 15 do Decreto 4.074/2002, não é compatível com a realidade brasileira e, em vista disso, tem havido um considerável volume de decisões judiciais, as quais impactam negativamente nas atividades dos órgãos registrantes.



42. Espera-se que com o atendimento da deliberação haja adequação dos prazos da legislação de agrotóxicos e afins à realidade temporal desses registros e redução das demandas judiciais que impõem análises mais céleres e tendem ao indeferimento.

III.2 Tratamento dado aos produtos ‘clones’: vinculação permanente ao produto referência impede maior adesão das empresas ao Siptox

Figura 3 - Síntese do 2º Achado

A regra de vinculação do produto ‘clone’ ao produto matriz na Anvisa levou à subutilização do sistema simplificado de pleitos Siptox pelas empresas, com isso houve desperdício de recursos públicos com análises que poderiam ter ocorrido de maneira simplificada

43. Identificou-se que, aproximadamente, apenas 24% dos produtos ‘clones’, isto é, aqueles que são meras cópias de produtos agrotóxicos já registrados, utilizam o Sistema de Peticionamento da Toxicologia (Siptox), cujos objetivos, segundo a Anvisa, são dar celeridade às análises toxicológicas, aplicar a mesma decisão para as petições matriz e simplificadas e estabelecer um padrão de análise eletrônica.

44. De acordo com a União dos Produtores/Fabricantes Nacionais de Fitossanitários (Unifito), estima-se que os produtos ‘clones’ representem de 30 a 40% do estoque de pleitos de Produtos Formulados Equivalentes (ver Apêndice IV - Glossário), que em 27/11/2019 continha 1.145 pleitos. Assim, calcula-se que essa fila possua de 343 a 458 produtos ‘clones’ que não estão tramitando pelo procedimento simplificado. Indagada a respeito, a Anvisa respondeu que não tinha condições operacionais de ratificar essa informação. Caso a estimativa acima esteja correta e considerando o piso da projeção, o Siptox, onde tramitam atualmente 82 produtos, estaria tratando somente 24% do total de ‘clones’.

45. Em resposta ao questionário aplicado com 16 empresas registradas, apenas 25% disseram que utilizam sempre o Siptox ao registrarem produtos “clones”; por outro lado, 56,3% utilizam ‘algumas vezes’ ou não o utilizam para registrarem produtos clones (...)

46. Essa situação encontrada, segundo o questionário, é atribuída à “vinculação” permanente do produto ‘clone’ ao produto matriz estabelecida pelo art. 9º c/c o art. 15 da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) Anvisa 184/2017, ao dispor que qualquer alteração, suspensão ou cancelamento do produto matriz deve estender-se ao produto ‘clone’.

47. Ademais, o parágrafo único do artigo 15 da Resolução exige que as alterações de pós-registro no produto matriz sejam solicitadas em até trinta dias pela empresa registrante do produto ‘clone’ sob pena de cancelamento do registro.

48. A Anvisa não dispõe de controles para a correta identificação do total de produtos ‘clones’ que tramitam fora do Siptox, o que inviabiliza a apuração do total de recursos desperdiçados em análises não simplificadas.

49. De acordo com a Agência, um Produto Formulado Equivalente (PFE) que tenha transitado pelas vias convencionais apresentou um tempo médio de análise de 1790 dias em 2018, enquanto via Siptox o procedimento tende a ser bem mais ágil pelas características do procedimento.

50. Quanto a essa situação, a Anvisa afirmou que a vinculação permanente entre produto matriz e produto referência enquanto premissa para se entrar na ‘esteira’ dos ‘clones’ foi uma transposição mecânica e literal da rotina adotada na área de medicamentos. Contudo, a derrubada dessa premissa, embora aceitável, poderia, eventualmente, complicar análises de pós-registro e envolver mudanças não triviais no Siptox, segundo os gestores da Agência.

51. A fim de diminuir a fila de registros de Produtos Formulados Equivalentes (PFE), recentemente a Agência implementou a Ferramenta de Leitura Otimizada no Registro de Agrotóxicos (Flora), que, em avaliação inicial de um teste-piloto, tem proporcionado uma economia de 80% no tempo de trabalho relacionado ao exame desses pleitos.

52. Salienta-se que o procedimento simplificado para análise de pleitos semelhantes é utilizado por diversas entidades internacionais, a exemplo da Australian Pesticides and Veterinary Medicines Authority (agência de registro de agrotóxicos australiana), que dispõe da opção ‘fast track’ de



registro para os casos em que certos requisitos sejam preenchidos, tais como: uso de fórmulas, ingredientes, embalagens já registradas, por exemplo.

53. Para a solução desse problema propõe-se recomendar à Anvisa para que, na revisão dos seus normativos determinada no âmbito do Decreto 10.139/2019, quando do exame da RDC 184/2017, avalie a necessidade de vinculação permanente das petições simplificadas à respectiva petição matriz, constante no art. 9º c/c art. 15, considerando as evidências de subutilização do Sistema de Peticionamento da Toxicologia (Siptox).

54. Espera-se com a adoção dessa deliberação que haja redução do tempo de análise de cerca de 30 a 40% dos produtos que passariam a utilizar o procedimento simplificado da Anvisa, bem como a diminuição do estoque da fila de registros.

III.3 Taxa de Manutenção do registro: R\$ 14,5 milhões de perda de arrecadação em 2018

Figura 4 - Síntese do 3º Achado

O Ibama dispõe de controles insuficientes para a cobrança e recebimento das taxas de manutenção anual dos registros de agrotóxicos, seus componentes e afins. Não há nenhum sistema ou instrumento desenvolvido pela autarquia para gerenciar e dar suporte a uma efetiva arrecadação dessas taxas pelo Ibama. No exercício de 2018, a perda com valores não pagos alcançou, aproximadamente, R\$ 14,5 milhões ou 26,3% do potencial total de ingresso de recursos para o erário advindos dessa fonte

55. A Lei 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), no seu anexo, estipula os valores das taxas de manutenção de registro de agrotóxicos pelo Ibama, a qual deve ser cobrada anualmente dos detentores de registro. A Portaria Interministerial MF/MMA 812/2015, no seu anexo I, publica os valores atualizados dessas taxas. Aos produtos com Avaliação de Potencial de Periculosidade Ambiental (PPA) mais alta (classes I e II), é arbitrada uma taxa de R\$ 20.225,84, enquanto aos de PPA mais baixo (classes III e IV) é atribuída uma taxa anual de R\$ 8.669,38

56. Na Nota Técnica 127/2019/Coasp/Cgasq/Diqua (peça 134), o Ibama informa que há 3.758 produtos agrotóxicos com registro vigente, sendo 114 de classe I, 1.844 de classe II, 1.466 de classe III e 334 de classe IV. Em linha com esses números, o potencial de arrecadação anual com essas taxas seria de R\$ 55.207.078,72.

57. Conforme Despacho 6341571/2019-Setce/Ccont/Cgfin/Diplan (peça 136), contido na nota técnica citada no parágrafo anterior, a entidade registra sua arrecadação por meio do Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (Sicafi) e a receita proveniente da taxa de manutenção de registro de agrotóxicos é contabilizada no código de receita '5331 – Registro de Produto Químico e Biológico'. No exercício de 2018, o valor arrecadado sob essa rubrica foi de R\$ 40.711.986,96. Portanto, em 2018, a perda com valores não pagos da taxa de manutenção atingiu R\$ 14.495.091,76 ou 26,3% do potencial total de arrecadação.

58. Por limitações de fornecimento do próprio Ibama, os dados encaminhados se restringiram ao ano de 2018. Contudo, além dessa perda de arrecadação naquele ano, levantamento da Coordenação de Arrecadação (Coar) do Instituto, substituída nas suas funções de cobrança administrativa pela Coordenação de Contabilidade (Ccont), gerou 1.500 processos físicos de cobrança de empresas devedoras das taxas de manutenção referentes a períodos anteriores a 2018. Para enfrentar essa inadimplência das empresas registrantes, o Ibama dispõe de instrumentos precários de controle. No despacho acima referido, foram elencados: a) uma apuração apenas reativa de informações na Coordenação de Avaliação Ambiental de Substâncias e Produtos Perigosos (Coasp) sobre as empresas registrantes, os registros e as avaliações PPA; b) o início (em 2019) da construção de uma planilha para identificar os produtos, as empresas detentoras do registro e a vigência deste; e c) a abertura somente em 2019 de uma demanda de TI para a criação de uma ferramenta capaz de gerar a taxa automaticamente a partir da extração de dados cadastrais.

59. A razão maior das perdas relevantes na arrecadação anual da taxa de manutenção se expressa na precariedade dos instrumentos de controle da cobrança dessa taxa. Não há um sistema informatizado que expresse quem deve ser cobrado, o quanto seria o valor dessa cobrança e quais

seriam os procedimentos automatizados de cobrança em caso do não pagamento devido das taxas. Ademais, os próprios representantes das empresas registrantes afirmam que o Ibama não tem controle sobre o pagamento anual da taxa de manutenção, conforme pode se verificar em extrato de reunião ocorrida com a Aenda (peça 60).

60. Há uma consequência financeira imediata da ausência de mecanismos eficientes de cobrança da taxa de manutenção anual de registro de agrotóxicos: todo ano deixa-se de arrecadar para o erário um volume significativo de recursos, tendo esse montante, em 2018, atingido o equivalente a 26,3% do potencial arrecadatário.

61. As ineficiências na cobrança dessa taxa também contribuem para um desvio atípico do processo de registro, para o qual se alertou em reunião do próprio Ibama (peça 76): ao redor de 48% dos produtos registrados não são efetivamente comercializados. Para tanto, as lacunas na cobrança da taxa de manutenção anual de registro de agrotóxicos permitem que haja uma maior tranquilidade financeira para se perseverar com um estoque inativo de produtos registrados para o qual se despenderam recursos públicos na avaliação do registro e dos quais a agricultura brasileira não chega a usufruir.

62. Como encaminhamento, propõe-se determinar ao Ibama, com base no inciso X do art. 10 da Lei 8.429/1992, que desenvolva uma sistemática eficaz de controle, cobrança e recebimento das taxas de manutenção anual de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins.

63. Os benefícios esperados com a implementação dessa proposta seriam: a diminuição das perdas do erário decorrentes do não pagamento das taxas de manutenção anual de registro de agrotóxicos e o fato da não comercialização do produto registrado passar a ter um ônus maior e mais compatível com os recursos públicos já despendidos na prestação de serviços associada ao exame do pleito pelos órgãos federais de registro de agrotóxicos.

III.4 Construção da Lista de Prioridades: necessidade de mais luz sobre o processo

Figura 5 - Síntese do 4º Achado

O MAPA não foi suficientemente transparente na divulgação do conteúdo e das motivações de todas as etapas, procedimentos e decisões referentes ao fluxo de construção da Lista de Prioridades que elenca anualmente os pleitos de registro de agrotóxicos que precisariam ser objeto de uma análise mais célere por parte de MAPA, Anvisa e Ibama

64. A Portaria MAPA 163, de 11/8/2015, estabelece os critérios para priorização de análises de processos de registro de agrotóxicos. Essa Portaria estipula que deve se dar prioridade à análise de novos ingredientes ativos que visem ao controle de pragas de maior risco fitossanitário e que permitam o manejo integrado de pragas. No caso de produtos equivalentes, sejam técnicos ou formulados, além das condições acima, também constituiria critério de priorização a possibilidade de ampliação da competitividade no mercado e o estímulo à fabricação e formulação de produtos no parque industrial brasileiro.

65. No âmbito de definição da Lista de Prioridades de 2019, ano que serviu de referência para examinar o método de elaboração desse documento, a Portaria SDA 112, de 8/10/2018, estipulou as pragas de importância econômica de maior risco fitossanitário para as culturas agrícolas nacionais, para fins de priorização de análise dos processos de registro de agrotóxicos.

66. No fluxo de construção da atual Lista de Prioridades, com base nos requisitos da Portaria SDA 112, as empresas registrantes de agrotóxicos indicaram 580 pleitos prioritizáveis. A partir desse rol de pleitos, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja), a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa) e a Associação Brasileira dos Produtores de Milho (Abramilho), em conjunto com o MAPA, selecionaram e classificaram 74 prioridades para registro atribuindo notas de 0 a 3 como forma de mensurar a relevância de cada um dos pleitos. Posteriormente, em nova reunião do MAPA com esses representantes dos produtores rurais, a Lista de Prioridades foi reduzida a 40 produtos e chegou-se, finalmente, ao número de 52 pleitos de registro de agrotóxicos com a inclusão de 12 produtos formulados, atendendo-se a pedidos de reconsideração de empresas registrantes.

67. Embora o ponto de partida do processo de construção da Lista de Prioridades esteja em linha com o que reza a Portaria SDA 112, algumas definições posteriores a respeito da priorização não foram comunicadas de forma aberta e ampliada, com a publicação das evidências respectivas. São exemplos dessas falhas a ausência de justificativas do porquê da escolha de determinadas associações e não de outras para compor o corpo de avaliadores das prioridades, das razões da hierarquia das notas de 0 a 3 ou dos procedimentos para comprimir a lista para 40 produtos.

68. Caso o processo de registro de agrotóxicos fosse tempestivo, não haveria a mínima necessidade de se recorrer a uma Lista de Prioridades. Entretanto, tendo em conta que a morosidade no registro e o crescimento continuado da fila de produtos agrotóxicos que aguardam avaliação são um fato consumado, pelo menos no curto prazo, a Lista de Prioridades provavelmente se manterá enquanto instrumento de enfrentamento dos dramas fitossanitários mais emergenciais.

69. Nesse sentido, a ausência de maior publicização de algumas etapas e razões do fluxo de construção da lista (o porquê da escolha de determinadas associações e não de outras para compor o corpo de avaliadores das prioridades, as razões da hierarquia das notas de 0 a 3 ou os procedimentos para comprimir a lista para 40 produtos) é uma causa de ruídos de interpretação atrelados à percepção da qualidade do documento.

70. As brechas na transparência da construção da Lista de Prioridades geram alguma desconfiança em relação à impessoalidade e à imparcialidade enquanto pilares a serem cumpridos na elaboração do documento. Em linha com essa desconfiança, entidades como a Aenda e a Andef declararam que falta transparência na elaboração da lista (peças 60 e 62) e representantes da Anvisa afirmaram que os critérios de construção da Lista de Prioridades não são claros (peça 80). Além disso, a opacidade administrativa vai de encontro às diretrizes de governança pública quanto à necessidade de manter o processo decisório orientado pelas evidências e de promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades de uma organização pública.

71. No intuito de mitigar o problema apontado, propõe-se determinar ao MAPA, com fulcro no inciso VI do art. 3º do Decreto 9.203/2017, que dê ampla e tempestiva publicidade ao cronograma, ao conteúdo e às motivações de todas as etapas, procedimentos e decisões relacionadas ao fluxo de construção das listas de prioridades elaboradas a partir da publicação do Acórdão desta auditoria.

72. A ampliação do nível de conhecimento e de transparência de todos os passos e justificativas para a elaboração da Lista de Prioridades de exame de pleitos de registros de agrotóxicos seriam os benefícios esperados com a implementação dessa proposta.

III.5 Lista de Prioridades: é preciso um indicador para validar a utilidade do instrumento

Figura 6 - Síntese do 5º Achado

A Lista de Prioridades, ferramenta atípica utilizada para acelerar o exame de alguns pleitos de registros de agrotóxicos, necessita, enquanto ação governamental, ser monitorada para se verificar o atingimento ou não dos resultados previstos que motivaram a criação do instrumento. Contudo, ainda não há um indicador que meça o alcance dessas metas

73. O Decreto 9.203, de 22/11/2017, no seu art. 4º, define entre as diretrizes da governança pública a de monitorar o desempenho e avaliar o resultado das ações prioritárias. Desde a implantação da Lista de Prioridades, não se produziu nenhuma pesquisa ou indicador gerencial que medisse o êxito ou algum bom resultado das listas e a coerência com a Portaria MAPA 163, de 11/8/2015.

74. A situação encontrada de não haver um indicador gerencial que permita concluir sobre a pertinência da Lista de Prioridades é reforçada por uma informação, aparentemente paradoxal, relacionada à premissa de priorização calcada na intenção de incentivar uma maior concorrência no mercado de agrotóxicos. Ou seja, a Lista de Prioridades serviria também para estimular maior competitividade na comercialização dos produtos, entretanto, planilha elaborada pelo Ibama revela que sete marcas de agrotóxicos (Appove WG, Atectra Soy, Azimut Supra, Banjo, Mesotriona CCAB 480 SC, Predom 800 WG e Revolux), a despeito de constarem na Lista de Prioridades de 2016, de



acordo com Ato DFIA 01, de 22/1/2016, não foram disponibilizadas ao mercado em nenhum momento de 2018.

75. A causa da inexistência de um indicador gerencial, enquanto ferramenta de aferição da eficácia da Lista de Prioridades, é a inércia do MAPA em desenvolver mecanismos de avaliação das consequências de utilização dessa Lista.

76. A ausência de indicadores gerenciais que confirmem os ganhos fitossanitários, de competitividade de mercado ou de estímulo industrial advindos do registro dos produtos priorizados inviabiliza a obtenção de uma conclusão sobre a consecução ou não dos objetivos que deveriam ser mais facilmente atingidos com a implantação da Lista de Prioridades.

77. Para sanar essa insuficiência de controle gerencial, propõe-se determinar ao MAPA, com base no inciso III do art. 4º do Decreto 9.203/2017, que desenvolva e dê publicidade a indicadores gerenciais que mensurem o atingimento das premissas elencadas na Portaria MAPA 163, de 11/8/2015, que justificaram a criação da Lista de Prioridades, quais sejam, o controle mais adequado de pragas de maior risco fitossanitário, a ampliação na competitividade do mercado de pesticidas, herbicidas e inseticidas ou o incentivo à fabricação e formulação de agrotóxicos no parque industrial brasileiro.

78. Com a implantação dessa proposta, espera-se que passe a haver a avaliação, a partir de ferramentas objetivas, dos resultados e dos fundamentos ou não da priorização no registro de agrotóxicos.

III.6 Filas de registro de agrotóxicos: urge melhorar o acompanhamento dos pleitos

7 - Síntese do 6º Achado

As filas de registro de agrotóxicos divulgadas por MAPA, Anvisa e Ibama não têm um padrão comum. Além disso, os critérios de construção das filas adotados por cada uma dessas entidades são divergentes entre si. A implantação do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA), que poderia permitir a consolidação das filas numa única ferramenta, está atrasada em 17 anos. Além da falta de padrão, as filas de registro também não disponibilizam informações relevantes, como o status do andamento da análise do pleito de registro, por exemplo

79. Cada um dos três órgãos responsáveis pelo processo de registro de agrotóxicos no Brasil (MAPA, Anvisa e Ibama) mantém uma execução, controle e divulgação distinta das informações relacionadas a esse processo, a despeito da determinação constante no Decreto 4.074/2002 de instituir, de maneira unificada, um Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA).

80. Embora não efetivada essa implantação do SIA, legalmente requerida já há 17 anos, seria de se esperar que houvesse uma padronização dos conceitos e critérios utilizados para construir as filas de registro. Contudo, por exemplo, dos 19 tipos de produtos constantes nessas filas, o uso de 11 deles é exclusivo de apenas um dos órgãos, ou seja, o produto a ser examinado por MAPA, Anvisa e Ibama é o mesmo, mas a categorização desse produto nas filas de registro, na maior parte dos casos, não segue um padrão comum.

81. Em referência ainda à padronização das filas de registro, os atributos dessas filas também não são equivalentes nos três órgãos. A data de entrada do pleito de registro é um dado fornecido apenas pela Anvisa. A identificação se a análise de um produto será priorizada é passível de ser obtida somente na fila do Ibama. Por fim, as informações sobre o nome da empresa registrante e do ingrediente ativo associado ao produto não são divulgadas pela Anvisa, conforme pode ser observado na tabela a seguir (...)

82. Quando se faz uma comparação do conteúdo das filas dos três órgãos, constata-se que apenas 24% dos Produtos Formulados e 14% dos Produtos Técnicos Novos estão presentes em todas as filas, considerando a marca comercial enquanto referência da pesquisa. No caso dos Produtos Técnicos Equivalentes, esse percentual é nulo porque o Ibama não publica nenhuma informação sobre as filas relacionadas a esse tipo de produto. Dados mais detalhados podem ser visualizados na tabela na sequência (...)

83. Além disso, conforme relatado no Painel de Referência da Matriz de Planejamento desta Auditoria (peça 104) e na reunião com a Abrasco (peça 55), nas filas publicadas, não há informação sobre o status de andamento do registro, impedindo os interessados de saber se o pleito ainda aguarda análise, está em análise, encontra-se com a análise sobrestada ou, finalmente, se a análise está concluída no órgão. As filas, supostamente, deveriam abranger todos os pleitos que foram protocolados e cujas análises ainda não tenham sido finalizadas nos três órgãos. Contudo, o MAPA, por exemplo, retira o pleito da sua fila quando ele está em avaliação, conforme pode se depreender em planilha do órgão que fundamenta resposta sobre cada um dos 63 registros concedidos no Ato no 62 do DOU de 13/9/2019 (peça 112).

84. No Painel de Referência citado no parágrafo anterior, também foi expresso que, nas filas de registro divulgadas, não se consegue saber quais registros estão com análise acelerada em função de sentenças judiciais e, na situação específica da Anvisa, a falta de informação sobre o ingrediente ativo e o fabricante do produto técnico dificulta o acompanhamento e a obtenção de subsídios para o pedido de impugnação de determinado registro.

85. O Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA), definido pelo art. 94 do Decreto 4.074/2002, foi instituído para disponibilizar informações sobre o andamento de processos relacionados com agrotóxicos, assentado na interação eletrônica entre os órgãos responsáveis pelo registro desses produtos. A não efetivação da implantação do SIA, mesmo quase duas décadas depois da determinação legal, é das principais causas para o nível não conforme da consistência e substância das informações sobre a evolução dos pleitos no processo de registro de agrotóxicos.

86. O fato dos órgãos federais de registro manterem as filas de pleitos de agrotóxicos preponderantemente como reflexos dos seus processos internos de trabalho e não como um mecanismo voltado essencialmente para informar o público interessado sobre o andamento dos serviços prestados por esses órgãos nesse assunto também é razão para a falta de padronização observada nessas filas. Essa orientação 'para dentro' de MAPA, Anvisa e Ibama é evidenciada, por exemplo, nas divergências encontradas no atributo 'Tipo de Produto' de um órgão para outro e na condição de que uma mesma solicitação de registro assume números diferentes conforme o órgão que a divulgue (num caso, é o Nr de Processo no MAPA, noutro, é o Nr de Expediente, e finalmente, no terceiro, é o Nr Ibama).

87. A não observância de padronização nas filas de registro de agrotóxicos disponibilizadas pelos órgãos responsáveis, a existência de atributos sem equivalência entre essas filas, a não identificação das prioridades na lista geral de pleitos, as expressivas divergências no conteúdo das filas, a ausência de esclarecimentos sobre o status de andamento da análise, sobre a condição de haver ou não sentença judicial exigindo a análise de uma solicitação de registro e, no caso da Anvisa, a lacuna de informações a respeito do ingrediente ativo e do fabricante do produto técnico prejudicam o cumprimento devido do art. 5º. da Lei 12.527/2011, que versa sobre a necessidade de transparência e clareza na prestação de informações pelo setor público.

88. Além disso, particularmente em relação à fila da Anvisa, a inexistência de informação sobre o ingrediente ativo e o fabricante do produto técnico cria barreiras para o acompanhamento e a obtenção de subsídios para o pedido de impugnação de determinado registro, caso a sociedade civil queira se manifestar nesse sentido.

89. Em função da insuficiência de transparência e clareza, 75% das empresas registrantes de agrotóxicos que responderam uma pesquisa do TCU afirmaram ter uma considerável dificuldade para acompanhar e rastrear a evolução do seu pleito de registro, a partir das informações publicadas por MAPA, Anvisa e Ibama (peça 216).

90. Como encaminhamento, propõe-se determinar ao MAPA, Anvisa e Ibama, com fulcro no art. 5º da Lei 12.527/2011, no art. 4º da Lei 13.460/2017 e no inciso VI do art. 3º do Decreto 9.203/2017, que adotem padrões e critérios comuns na construção e divulgação da fila de registros, identificando os pleitos constantes na Lista de Prioridades e incluindo no mínimo a informação quanto ao status de andamento da análise.



91. Adotada essa proposta, espera-se maior previsibilidade e melhoria no acompanhamento do processo de registro de agrotóxicos, com mais consistência, uniformidade, completude e transparência nas informações divulgadas.

III.7 Relatórios semestrais de comercialização: exigências desnecessárias e retrabalho para os órgãos e entidades de registro

Figura 8 - Síntese do 7º Achado

Uma vez que o SIA ainda não foi implantado, à revelia da previsão legal, os três órgãos e entidades de registro exigem das empresas o encaminhamento dos relatórios semestrais de comercialização, sendo que apenas o Ibama deu tratamento aos dados recebidos; em vista disso há exigências desnecessárias e retrabalho aos detentores de registro

92. Atualmente, os três órgãos e entidades solicitam os relatórios semestrais de quantidades de agrotóxicos, seus componentes e afins importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados, previstos pelo art. 41 do Decreto 4.074/2002. Na prática, as empresas elaboram três relatórios diversos para serem apresentados em datas diferentes, conforme afirmou o Sindiveg (peça 58).

93. Essa situação vem ocorrendo em razão de que esses relatórios, segundo o inciso IV do art. 94 da norma, deveriam ser 'acolhidos' pelo Sistema de Informação de Agrotóxicos (SIA), ou seja, apenas um envio para posterior tratamento e disponibilização pelos órgãos federais (inciso V).

94. Ocorre que o SIA ainda não foi desenvolvido, à revelia do § 1º do art. 94, que exigia sua implantação até trezentos e sessenta dias depois da publicação do Decreto de 2002, sob responsabilidade da Anvisa. Quanto a essa situação, o MAPA informou que 'o prazo de implantação do SIA é até dezembro de 2021, com recursos (US\$ 6,5 mi) advindos das entidades ligadas ao algodão, que ganharam uma ação dos EUA recentemente (2018)' (peça 33).

95. Em decorrência disso, constatou-se a partir de questionário aplicado com 16 empresas registrantes que elas gastam as seguintes médias de horas anuais para elaboração desses relatórios (...)

96. Entende-se que as melhores métricas sejam a mediana e as médias geométrica e harmônica devido à coleta de alguns dados discrepantes como uma empresa que informou que gasta 1400 horas ao ano e outra que alega ter gasto zero.

97. Mesmo que, a princípio, o número de horas/dias apresentados pareçam irrisórios, salienta-se que poderiam ser reduzidos ante a desnecessidade de encaminhar os documentos aos três órgãos/entidades em prazos diferentes.

98. Cabe realçar que as empresas, além de atenderem aos órgãos e entidades federais, também têm que enviar relatórios de comercialização em nível estadual, neste caso nas UF em que comercializam seus produtos.

99. Por fim, a situação atual fere o inciso XI do art. 5º do Código de Defesa do Usuário do Serviço Público Lei (Lei 13.460/2017), que dispõe ser direito do usuário da Administração a eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido na atividade.

100. Ressalte-se que, desde 2008, o Ibama dispõe de um sistema eletrônico para recebimento dos relatórios dos produtos de natureza química, com o intuito de facilitar o acolhimento e as análises dessas declarações, o que atende ao inciso V do art. 94 do Decreto 4.074/2002.

101. Em razão das causas identificadas para a situação descrita, propõe-se determinar ao MAPA, à Anvisa e ao Ibama, com base no inciso XI do art. 5º da Lei 13.460/2017 e no inciso II do art. 4º do Decreto 9.203/2017, que, em conjunto, definam sistemática única para recebimento e tratamento dos dados referentes às quantidades de agrotóxicos, seus componentes e afins importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados, constantes do art. 41 do Decreto 4.074/2002, de maneira a evitar duplicidade de esforços aos órgãos e às empresas registrantes nessas tarefas.

102. Espera-se com a medida que haja redução de dois terços de custos para o usuário do serviço e melhoria no alinhamento dos órgãos e entidades federais com a legislação de agrotóxicos.



III.8 Alterações pós-registro: análises desnecessárias e desperdício de recursos do MAPA

Figura 9 - Síntese do 8º Achado

As avaliações pelo MAPA dos pedidos de alterações de marca comercial, de razão social e de transferências de titularidade solicitadas por empresas titulares de registro são análises desnecessárias e estritamente burocráticas de recebimento e conferência de documentos. Assim, incorrem em atividades cujo custo econômico ou social é superior ao risco envolvido e acarretam desperdícios de recursos do Ministério

103. Atualmente, há análises desnecessárias e desperdício de recursos do MAPA ao receber e avaliar os pedidos de alterações de marca comercial, razão social e transferência de titularidade de registros (§ 1º, do art. 22 do Decreto 4.074/2002).

104. A seguinte tabela apresentada pelo MAPA discrimina as quantidades de solicitações dessa natureza recebidas e o tempo médio despendido para analisá-las para o ano de 2018 (...)

105. A norma que trata de alterações de marca comercial, razão social e as transferências de titularidade de registro (“§1º do art. 22 do Decreto 4.074/2002) dispõe que essas alterações poderão ser processadas pelo MAPA a pedido do interessado.

106. A interpretação atual do MAPA é no sentido de receber o pleito e encaminhar a um funcionário administrativo que dá publicidade às decisões de deferimento por meio do Diário Oficial da União. O MAPA, entretanto, justificou o procedimento adotado atualmente pela necessidade expressa nos termos legais.

107. Em reunião com pesquisadores da Universidade Federal do Paraná (UFPR), afirmou-se que ‘a transferência de titularidade de registro, por exemplo, é ‘pró-forma’ no MAPA. Não há análise alguma’ (peça 56). O MAPA confirmou essa informação ao afirmar que essas alterações ‘não utilizam da força de trabalho de Auditores-Fiscais Federais Agropecuários uma vez que se tratam de alterações para as quais a análise agrônômica não se faz necessária’ (peça 110).

108. O principal efeito é o custo desnecessário tanto para a Administração Pública, que precisa alocar pessoal administrativo para atender essas demandas, como para as empresas registrantes, que aguardam de 12 a 16 dias em média para terem seus pedidos autorizados.

109. Ademais, não há registro de indeferimento destes tipos de alterações, uma vez que se trata apenas de informação de alguma mudança administrativa nas empresas ao regulador.

110. Assim, entende-se que a situação atual fere o inciso XI do art. 5º do Código de Defesa do Usuário do Serviço Público Lei (Lei 13.460/2017), que dispõe que é direito do usuário da Administração a eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido na atividade.

111. Salienta-se que o MAPA, em caso semelhante, disponibilizou às empresas registrantes a possibilidade de realizarem notificação de alterações em bulas e rótulos diretamente no Sistema Agrofit do Ministério.

112. Ante o exposto, propõe-se recomendar ao MAPA, com fulcro no inciso XI do art. 5º da Lei 13.460/2017, que passe a permitir que as alterações de marca comercial, razão social e as transferências de titularidade de registro, constantes do §1º do art. 22 do Decreto 4.074/2002, sejam realizadas diretamente pelas empresas registrantes no Agrofit ou em sistema que venha a substituí-lo.

113. A partir do atendimento da ação acima, espera-se que haja redução de recursos despendidos pelo MAPA em análises de baixo risco, possibilitando com isso a realocação deles para atividades de maior relevância para o órgão, bem como redução de custos desnecessários às empresas registrantes, os quais tem potencial de se refletir nos preços de toda a cadeia da agricultura brasileira e no consumidor final.

III.9 Ciclo Regulatório dos Agrotóxicos: necessidade de uma entidade coordenadora

Figura 10 - Síntese do 9º Achado

As atividades de registro, reavaliação, monitoramento e fiscalização de agrotóxicos constituem um ciclo regulatório, cujas autoridades reguladoras são MAPA, Anvisa e Ibama. No entanto, a efetividade desse ciclo é prejudicada pela inexistência de uma entidade ou instância coordenadora

que gerencie e desenvolva um planejamento estratégico integrado que abranja as atividades comuns do ciclo regulatório

114. Conforme Farmer (2007, apud Silva, 2019), a autoridade reguladora que estabelece as normas é, via de regra, a responsável pela aplicação das medidas de implementação do regulamento, por meio da emissão de autorizações, monitoramentos, inspeções de atividades e outras ações de execução. No ciclo regulatório, todas essas atividades se interligariam e subsidiariam as subsequentes. A operação adequada desse ciclo tornaria os regimes regulatórios mais eficientes e, para tanto, o planejamento estratégico da regulação seria uma premissa necessária.

115. Especificamente, no caso de agrotóxicos, se confirma a perspectiva do ciclo regulatório e aos órgãos federais responsáveis pelo exame dos pleitos de registro desses produtos também compete a reavaliação, monitoramento e fiscalização dos agrotóxicos, de acordo com o que estabelecem os incisos I, V, VI, IX e X do art. 2º. do Decreto 4.074/2002. A caracterização do ciclo regulatório fica delineada porque essas três últimas atividades retroalimentam e se vinculam ao registro de agrotóxicos, confirmando posteriormente a validade ou não do registro; monitorando, por amostragem, o limite máximo de resíduos de agrotóxicos estabelecido no momento do registro e fiscalizando se a qualidade do produto, da fabricação, da importação e exportação do agrotóxico está em conformidade com o preceituado quando do registro. Os processos de registro, reavaliação, monitoramento e fiscalização caracterizam um ciclo regulatório, dentro do qual MAPA, Anvisa e Ibama são as autoridades reguladoras. Um planejamento estratégico integrado entre esses três órgãos tornaria mais efetivo o funcionamento desse ciclo.

116. O Decreto 4.074/2002 instituiu o Comitê Técnico de Assessoramento para Agrotóxicos (CTA), composto por representantes do MAPA, Anvisa e Ibama. Esse Comitê, extinto pelo Decreto 9.759/2019, tinha a competência de racionalizar e harmonizar os procedimentos técnico - científicos e administrativos nos processos de registro e adaptação de registro de agrotóxicos. Contudo, a atuação do CTA não alcançava o nível estratégico e todas as matérias que não tivessem consenso no Comitê teriam que ser submetidas aos Ministros de Estado responsáveis pelas áreas de agricultura, saúde e meio ambiente para deliberação conjunta.

117. Por seu turno, o Decreto 9.203/2017 expressa no inciso IV do art. 4º que é diretriz de governança pública articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público. No inciso II do art 5º define que a estratégia é um dos mecanismos de governança pública, compreendendo as diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade das organizações alcancem o resultado pretendido. As formas de acompanhamento desses resultados também precisam ser estabelecidas.

118. A ausência de uma instância encarregada do planejamento estratégico conjunto e integrado de MAPA, Anvisa e Ibama no âmbito do ciclo regulatório de agrotóxicos é causa da menor efetividade no funcionamento, dos desalinhamentos de procedimentos e dos desequilíbrios de esforços observados nas atividades componentes desse ciclo. Em coerência com esse argumento, no Painel de Referência da Matriz de Planejamento, ocorrido em 26/9/2019, especialistas enfatizaram a necessidade de um planejamento estratégico coordenado dos três órgãos e de um mecanismo de feedback para retroalimentar devidamente o ciclo regulatório. Na mesma sintonia, alertaram que seria importante a construção de indicadores para medir a eficiência e consistência do ciclo ora em discussão (peça 104).

119. A prestação de serviços relacionados ao ciclo regulatório de agrotóxicos teria que ser algo consolidado e único na perspectiva de quem é usuário desses serviços. Contudo, a insuficiência de coordenação e integração entre MAPA, Anvisa e Ibama gera desarmonias e diferenças de procedimentos entre esses três órgãos que repercutem no nível de atendimento das empresas que realizam pleitos de registro de agrotóxicos e dos demais integrantes da sociedade civil interessados no tema. Essas desarmonias e diferenças de procedimento podem ser exemplificadas pela ausência de



uma definição uniforme do que seria o produto ‘clone’, pelas acentuadas divergências de conteúdo e forma nas filas de registro de agrotóxicos de cada um dos três órgãos e pela redundância na exigência de relatórios semestrais de comercialização de agrotóxicos das empresas detentoras de registro.

120. Como maneira de dar andamento ao assunto, propõe-se dar ciência ao Congresso Nacional, em especial às Comissões do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), à Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei 6.299/2002 da Câmara dos Deputados, à Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei 6.670/2016 da Câmara dos Deputados, às Comissões de Meio Ambiente (CMA) e de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, e à Casa Civil que há necessidade de:

a. um órgão ou entidade coordenadora, colegiada ou não, que tenha dentre suas competências a de desenvolver e gerenciar um plano estratégico que abranja assuntos comuns aos responsáveis pelo ciclo regulatório de agrotóxicos (atividades de registro, reavaliação, fiscalização e monitoramento) e que seja encarregado do alcance dos resultados atinentes a esse plano; e

b. um outro órgão cujo objetivo seja racionalizar e harmonizar os procedimentos técnico-científicos e administrativos nos processos de registro e adaptação de registro de agrotóxicos, a exemplo do Comitê Técnico de Assessoramento (CTA).

121. Caso as instâncias devidas criem essas entidades, prevê-se diminuição das divergências de procedimentos entre MAPA, Anvisa e Ibama nos processos vinculados ao ciclo regulatório dos agrotóxicos e melhor exploração das sinergias entre esses órgãos para tornar mais produtivo o funcionamento desse ciclo.

IV. Conclusão

122. O arcabouço legal do registro de agrotóxicos em nível federal exige diversos desafios dos órgãos e entidades registrantes. O primeiro deles se relaciona à organização e à coordenação das ações necessárias para o desempenho satisfatório de suas funções como reguladores de um setor do qual o Brasil obtém boa parte de seu PIB.

123. As óticas ambiental e social, por outro lado, não podem ser preteridas em função dos avanços econômicos proporcionados indubitavelmente por esses insumos agrícolas que trazem grandes inovações e tecnologias em suas constituições. Busca-se, assim, o equilíbrio entre as perspectivas econômica, social e ambiental e aí está o maior dos desafios.

124. De modo geral, este trabalho analisou questões relacionadas ao processo de registro de agrotóxicos, notadamente, o impacto da morosidade das análises dos pleitos que, em comparação ao padrão internacional, se mostra pouco competitiva. De certa forma, todos os achados da presente auditoria referem-se às dificuldades e aos entraves burocráticos advindos dessa lentidão.

125. Nesse sentido, verificaram-se, além de prejuízos nas análises e retrabalho para os diversos atores do processo, falhas na gestão e nos controles dos órgãos e entidades, com reflexos negativos no mercado agrícola brasileiro. Ademais, identificaram-se deficiências na transparência e consistência das informações das filas de registro bem como exigências desnecessárias para as empresas registrantes, que não agregam valor ao processo ante o risco envolvido em procedimentos de pós-registro.

126. No que se refere aos prejuízos e retrabalhos nas análises, verificou-se que o prazo legal de 120 dias para registro é impraticável, fato que gera dificuldades intransponíveis aos órgãos responsáveis pelo registro e prejuízos a um melhor exame dos pleitos das empresas registrantes que demandam judicialmente uma análise mais célere.

127. Além disso, o procedimento simplificado para avaliação de produtos ‘clones’, isto é, réplicas de outros produtos já registrados, não está atendendo às necessidades comerciais das empresas, que o subutilizam e acabam por optar pelo procedimento ordinário.

128. Quanto aos controles, o setor de arrecadação do Ibama, por sua vez, apresentou falhas nos controles das taxas de manutenção de registros de agrotóxicos, o que, além de prejudicar a



arrecadação federal, facilita a permanência de registros obsoletos nas empresas ao não se exercer o ônus devido sobre os casos de produtos registrados e não comercializados.

129. Por outro lado, as listas de prioridades elaboradas pelo MAPA desde 2016 carecem de divulgação quanto aos critérios de sua construção e das motivações de todas as etapas, procedimentos e decisões de seu fluxo. Outrossim, não há indicadores desenvolvidos pelo Ministério para monitorar e aferir o atingimento dos resultados pretendidos com essa priorização.

130. Outro ponto de grande relevância para a qualidade do processo de registro de agrotóxicos é a necessidade de entidade ou instância coordenadora que gerencie e desenvolva um planejamento estratégico integrado desses três órgãos que abranja as atividades comuns do ciclo regulatório (registro, reavaliação, monitoramento e fiscalização). Além disso, seria importante a existência de um colegiado que racionalize e harmonize os procedimentos técnico-científicos e administrativos nos processos de registro e adaptação de registro de agrotóxicos, a exemplo do Comitê Técnico de Assessoramento (CTA), recentemente extinto.

131. A transparência e completude das filas de registro foi outro tópico analisado nesta auditoria. Quanto a isso, identificou-se que há desarmonia dos critérios de apresentação dessas filas. Ademais, elas carecem de informações importantes para o usuário desse serviço como o status do pleito no órgão ou entidade registrante.

132. Quanto às disfunções nos procedimentos de pós-registro, os relatórios semestrais de comercialização são exigidos pelos três órgãos e entidades, embora não haja tratamento das informações por MAPA e Anvisa, o que onera desnecessariamente as empresas de registro. Alterações de marca comercial, razão social e mudança de titularidade, por sua vez, não exigem análises técnicas nem de mérito, mas tão só administrativas relativas à conferência de documentação, ou seja, não agregam valor ao processo e causam prejuízo de recursos a todos os atores envolvidos.

133. Por fim, cabe salientar que a não implantação do Sistema de Informações de Agrotóxicos (anteriormente responsabilidade da Anvisa, mas atualmente do MAPA), à revelia de exigência legal, a qual já foi objeto de deliberação do TCU no Acórdão 2303/2013 – Plenário, foi causa direta de dois achados de auditoria. A ausência desse sistema, no entanto, de certa forma, impacta negativamente em todos os processos atinentes ao registro de agrotóxicos federal.

V. Proposta de Encaminhamento

134. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

Determinações

I. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com fulcro no art. 5º da Lei 12.527/2011, no art. 4º da Lei 13.460/2017 e no inciso VI do art. 3º do Decreto 9.203/2017, que adotem padrões e critérios comuns na construção e divulgação da fila de registros, identificando os pleitos constantes na Lista de Prioridades e incluindo no mínimo a informação quanto ao status de andamento da análise;

II. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com base no inciso XI do art. 5º da Lei 13.460/2017 e no inciso II do art. 4º do Decreto 9.203/2017, que, em conjunto, definam sistemática única para recebimento e tratamento dos dados referentes às quantidades de agrotóxicos, seus componentes e afins importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados, constantes do art. 41 do Decreto 4.074/2002, de maneira a evitar duplicidade de esforços aos órgãos e às empresas registrantes nessas tarefas;

III. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fulcro no inciso VI do art. 3º do Decreto 9.203/2017, que dê ampla e tempestiva publicidade ao cronograma, ao conteúdo e às motivações de todas as etapas, procedimentos e decisões relacionadas ao fluxo de construção das Listas de Prioridades elaboradas a partir da publicação deste Acórdão;



IV. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com base no inciso III do art. 4º do Decreto 9.203/2017, que desenvolva e dê publicidade a indicadores gerenciais que mensurem o atingimento das premissas elencadas na Portaria MAPA 163, de 11/8/2015, que justificaram a criação da Lista de Prioridades, quais sejam, o controle mais adequado de pragas de maior risco fitossanitário, a ampliação na competitividade do mercado de pesticidas, herbicidas e inseticidas ou o incentivo à fabricação e formulação de agrotóxicos no parque industrial brasileiro;

V. Determinar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com fulcro no inciso X do art. 10 da Lei 8.429/1992, que desenvolva uma sistemática eficaz de controle, cobrança e recebimento das taxas de manutenção anual de registro de agrotóxicos, seus componentes e afins;

Recomendações

VI. Recomendar à Agência Nacional de Vigilância Sanitária que, na revisão dos seus normativos determinada no âmbito do Decreto 10.139/2019, quando do exame da Resolução de Diretoria Colegiada 184/2017, avalie a necessidade de vinculação permanente das petições simplificadas à respectiva petição matriz, constante no art. 9º c/c art. 15, considerando as evidências de subutilização do Sistema de Peticionamento da Toxicologia (Siptox);

VII. Recomendar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com base no inciso XI do art. 5º da Lei 13.460/2017, que passe a permitir que as alterações de marca comercial, razão social e as transferências de titularidade de registro, constantes do §1º do art. 22 do Decreto 4.074/2002, sejam realizadas diretamente pelas empresas registrantes no Agrofit ou em sistema que venha a substituí-lo;

Planos de Ação

VIII. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que apresentem, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência deste Acórdão, um plano de ação conjunto destinado ao cumprimento das determinações I e II, fixando, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas aludidas ações e os respectivos prazos para a correspondente implementação;

IX. Determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que apresente, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência deste Acórdão, um plano de ação destinado ao cumprimento das determinações III e IV e da recomendação VII, fixando, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas aludidas ações e os respectivos prazos para a correspondente implementação;

X. Determinar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que apresente, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência deste Acórdão, um plano de ação destinado ao cumprimento da determinação V, fixando, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas aludidas ações e os respectivos prazos para a correspondente implementação;

XI. Determinar à Agência Nacional de Vigilância Sanitária que apresente, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência deste Acórdão, um plano de ação destinado ao cumprimento da recomendação VI, fixando, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas aludidas ações e os respectivos prazos para a correspondente implementação;

Outras propostas

XII. Enviar o Acórdão que vier a ser prolatado, bem como o Voto e Relatório que o fundamentam, ao Congresso Nacional, em especial às Comissões do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), à Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei 6.299/2002 da Câmara dos Deputados, à Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei 6.670/2016 da Câmara dos Deputados, às Comissões de Meio Ambiente (CMA) e de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, e à Casa Civil para ciência de que:

a. o prazo de 120 dias para registro de produto agrotóxico, constante do art. 15 do Decreto 4.074/2002, não é compatível com a realidade brasileira e, em vista disso, tem havido um



considerável volume de decisões judiciais, as quais impactam negativamente nas atividades dos órgãos registrantes;

b. há necessidade de um órgão ou entidade coordenadora, colegiada ou não, que tenha dentre suas competências a de desenvolver e gerenciar um plano estratégico que abranja assuntos comuns aos responsáveis pelo ciclo regulatório de agrotóxicos (atividades de registro, reavaliação, fiscalização e monitoramento) e que seja encarregado do alcance dos resultados atinentes a esse plano; e c. há necessidade também de um outro órgão cujo objetivo seja racionalizar e harmonizar os procedimentos técnico-científicos e administrativos nos processos de registro e adaptação de registro de agrotóxicos, a exemplo do Comitê Técnico de Assessoramento (CTA);

c. há necessidade também de um outro órgão cujo objetivo seja racionalizar e harmonizar os procedimentos técnico-científicos e administrativos nos processos de registro e adaptação de registro de agrotóxicos, a exemplo do Comitê Técnico de Assessoramento (CTA);

XIII. Enviar, conforme determinação do Acórdão 2169/2020 - TCU - 2ª Câmara (Representação), ao Exmo. Sr. Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado e ao Ministério do Meio Ambiente, cópias do presente parecer e das deliberações proferidas em seu bojo, para ciência;

XIV. Determinar à Segecex que, em conjunto com a SecexAgroAmbiental e com a Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação (STI), disponibilize o Relatório, Voto e Acórdão, bem como o Relatório da Unidade Técnica que integra os autos, na página do Tribunal na Internet, com acesso público;

XV. Autorizar a SecexAgroAmbiental a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo bem como do Acórdão 2253/2017 – Plenário;

XVI. Arquivar os autos.”

3. Foi promovido o apensamento, contudo, do TC 006.890/2019-9 e do TC 028.540/2014-0 ao presente feito, versando, respectivamente, sobre o tratamento da aludida comunicação apresentada pelo Ministro Raimundo Carreiro perante o Plenário do TCU e sobre a representação formulada pelos membros do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho, além dos Ministérios Públicos Estaduais, noticiando os indícios de irregularidade na Anvisa em função da excessiva demora na reavaliação das substâncias agrotóxicas enumeradas pela Resolução Anvisa RDC n.º 10, de 2008.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria operacional realizada sobre o registro de agrotóxicos como atividade desempenhada conjuntamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), com vistas a compreender a sistemática federal para o registro de agrotóxicos e a identificar as eventuais necessidades de correções em face das disfunções burocráticas.

2. A equipe de auditoria teria, entre outras medidas, analisado os processos de trabalho inerentes ao registro de agrotóxicos nas aludidas instituições federais e as suas consequências para o setor produtivo e para o próprio ciclo regulatório desses agrotóxicos.

3. A equipe de auditoria teria, para tanto, evidenciado as 5 (cinco) questões de auditoria, ante os principais pontos do processo de registro dos agrotóxicos, sob as seguintes premissas:

“(…) (i) em que medida vem ocorrendo prejuízo e retrabalho nas análises realizadas por MAPA, Anvisa e Ibama no âmbito do processo de registro de agrotóxicos e afins, nos últimos três anos, considerando-se como critérios a Lei n.º 7.802, de 1989, a Lei n.º 13.460, de 2017, o Decreto n.º 4.074, de 2002, os parâmetros internacionais e o princípio da eficiência?

(ii) em que medida vem sendo eficientes a gestão e os controles realizados por MAPA, Anvisa e Ibama no âmbito do processo de registro de agrotóxicos e afins, desde 2018, considerando-se os

critérios das Leis nºs 6.938/1981, 7.802/1989 e 8.078/1990, do Decreto 4.074/2002 e parâmetros internacionais?

(iii) em que medida a morosidade do processo de registro de agrotóxicos e afins realizado por MAPA, Anvisa e Ibama, desde 2014, vem impactando o mercado agrícola, considerando-se os critérios da Lei n.º 7.802, de 1989, do Decreto n.º 4.074, de 2002 e os parâmetros internacionais?

(iv) em que medida a publicidade atual das informações relativas ao processo de registro de agrotóxicos e afins realizado pelo MAPA, Anvisa e Ibama ocorre de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527, de 2011), o Decreto n.º 4.074/2002 e o princípio da transparência?

(v) em que medida o processo de pós-registro de agrotóxicos e afins realizado, desde 2018, pelo MAPA, Anvisa e Ibama, disciplinado pelo Decreto n.º 4.074, de 2002, apresenta exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido, nos termos do art. 5º, XI, da Lei n.º 13.460, de 2017?”

4. Ao discorrer, assim, sobre o registro, a comercialização e o uso de agrotóxicos, a SecexAgroAmbiental anotou todo o acirrado debate sobre isso há décadas no Brasil e destacou que o setor agrícola defenderia a importância dos agrotóxicos no fomento à produção e à exportação, além da melhoria na produtividade rural em razão da fitossanidade conferida às lavouras, ao passo que os críticos do uso de agrotóxicos alertariam para a crescente e indiscriminada utilização desses produtos e para as sérias consequências em desfavor da saúde humana e do meio ambiente, salientando que o maior desafio residiria, então, em atingir o equilíbrio entre as perspectivas econômica, social e ambiental.

5. Bem se vê que os agrotóxicos figurariam como insumos agrícolas destinados ao controle de pragas e, em sintonia com a Lei n.º 7.802, de 1989, corresponderiam a produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos destinados a uso nos setores de produção, de armazenamento e de beneficiamento dos produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, entre outros ecossistemas, e também nos ambientes urbanos, hídricos e industriais, com a finalidade de alterar a composição da flora ou da fauna a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos nocivos.

6. No Brasil, para serem utilizados pelo produtor rural, é necessário o registro dos agrotóxicos pelo governo federal, por meio de ato compartilhado pelo MAPA, Ibama e Anvisa, e cada instituição possuiria a independência para editar as respectivas normas com os requisitos técnicos necessários à obtenção e à manutenção dos registros, envolvendo, assim, a eficácia agrônômica, os impactos sobre o meio ambiente e os efeitos sobre a saúde.

7. Bem se vê, no entanto, que não caberia à equipe de auditoria analisar a necessidade, nem, tampouco, a qualidade desses produtos, até porque esses fatores já seriam avaliados no processo de registro dos agrotóxicos, salientando que a discussão mais ampla sobre a viabilidade do uso de agrotóxicos competiria ao Congresso Nacional como representante das demandas da sociedade civil.

8. A partir, contudo, das informações veiculadas pela Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja) para 2018, o prazo médio do exame de registro dos aludidos produtos estaria em 7,5 anos, revelando o prolongado tempo em nível bem superior ao apresentado pelos demais países e regiões em relevante patamar de produção agrícola, e essa falha dificultaria o planejamento e a previsibilidade de investimentos no setor agropecuário, além de revelar o risco de não atendimento a emergências fitossanitárias, diante da inexistência de produto eficaz disponível para o produtor.

9. Ocorre, todavia, que, em conformidade com os dados da Anvisa para 2018, subsistiria o estoque em mais de 2.600 pedidos de registro de agrotóxicos, aguardando a avaliação toxicológica na aludida agência reguladora, e isso revelaria a morosidade da Anvisa na análise dos respectivos pleitos de registro, de tal sorte que, ante a atual taxa de registros, a entidade levaria aproximadamente seis anos e nove meses para concluir todas as análises dos aludidos pedidos de registro, sem considerar, aí, os novos pedidos colocados continuamente na fila de registro para essa avaliação.

10. Essa elevada demora na análise dos pedidos de registro resultaria, assim, em menor disponibilidade de produtos ao agricultor brasileiro, além de impedir o acesso a produtos com maior tecnologia embarcada e melhores resultados agrônômicos, além de menores externalidades negativas



sobre a saúde humana e o meio ambiente, até porque, diante dessa elevada demora, boa parte dos produtos em espera tende a ficar obsoleta.

11. Por esse prisma, os subseqüentes achados de auditoria estariam, em suma, relacionados com as dificuldades e os entraves burocráticos provenientes de toda a morosidade na análise dos aludidos pleitos de registro dos agrotóxicos, ressaltando que, em comparação com o padrão internacional, sobressairia a baixíssima competitividade nacional.

12. Eis que, a partir da análise empreendida pela equipe de fiscalização, teriam sido identificados os seguintes achados de auditoria:

(i) o prazo de 120 dias ou de (0,3 ano) para o exame dos pleitos de registro de agrotóxicos, como fixado pelo Decreto n.º 4.074, de 2002, não seria compatível com as especificidades do processo de registro brasileiro, além de estar em desacordo com a prática mundial, já que esse prazo seria inferior à média mundial adotada, gerando, ainda, as demandas judiciais contra as instituições federais responsáveis pelo respectivo processo;

(ii) a regra de vinculação na Anvisa do produto “clone”, como mera cópia de produtos agrotóxicos já registrados, ao produto matriz teria resultado na subutilização do Sistema de Peticionamento da Toxicologia (Siptox – sistema simplificado de análise: utilizado por apenas 24% dos produtos “clones”) e no subseqüente desperdício dos recursos públicos em análises susceptíveis à forma simplificada;

(iii) a existência de insuficientes controles para a cobrança e o recebimento das taxas de manutenção anual dos registros de agrotóxicos, com os seus componentes e afins, teria resultado, em 2018, na perda estimada de R\$ 14,5 milhões ou de 26,3% do potencial total de arrecadação;

(iv) a divulgação do conteúdo e das etapas do fluxo de construção da Lista de Prioridades pelo MAPA, como ferramenta atípica utilizada para definir os pleitos em análise mais célere, padeceria pela ausência de transparência e pela ausência de indicador gerencial tendente a validar a pertinência dessa Lista de Prioridades;

(v) a elaboração e a divulgação pelo MAPA e Ibama, além da Anvisa, para as filas de registros de agrotóxicos ainda não examinados padeceria pela ausência de padronização e de critérios comuns e pela ausência de esclarecimento sobre o andamento da respectiva análise, além da ausência de identificação dos pleitos descritos na Lista de Prioridades e dos processos sob a eventual demanda judicial, destacando que a implantação do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA) poderia permitir a consolidação das filas em única ferramenta, mas estaria atrasada em 17 anos;

(vi) a duplicidade de exigência estabelecida pelo MAPA e Ibama, além da Anvisa, em ações características do pós-registro de agrotóxicos subsistiria sobre o encaminhamento de relatórios semestrais de comercialização pelas empresas registrantes, já que apenas o Ibama teria dado algum tratamento às informações recebidas, evidenciando, assim, a eventual subsistência de exigências desnecessárias e de retrabalho em desfavor dos aludidos detentores de registro, ao passo que os pedidos de alteração de marca comercial e razão social ou de transferência de titularidade de registro poderiam ser feitos de modo mais simplificado por meio da mera notificação das empresas registrantes; e

(vii) o planejamento padeceria pela ausência de integração e de associação a determinada entidade ou instância coordenadora tendente a lidar com os assuntos mais relevantes no ciclo regulatório de agrotóxicos, já que o MAPA, a Anvisa e o Ibama atuariam como autoridades regulamentadoras sobre o conjunto das atividades de registro, reavaliação, monitoramento e fiscalização.

13. Não por acaso, a partir da relevância dos aludidos achados de auditoria e das fragilidades observadas, a equipe de auditoria assinalou a necessidade do envio de recomendações para que, na revisão dos seus normativos por força do Decreto n.º 10.139, de 2019, a Anvisa avalie a atual sistemática de análise dos produtos “clones” e para que o MAPA passe a simplificar os procedimentos de alteração de marca comercial e de razão social ou de transferência de titularidade de registros,



passando a ser realizados diretamente pelas empresas registrantes no sistema Agrofit do referido ministério ou em outro sistema tendente a substituí-lo.

14. A unidade técnica propôs, ainda, que o Ibama desenvolva a eficaz sistemática de controle, cobrança e recebimento das taxas de atual manutenção do registro de agrotóxicos e que o MAPA promova a ampla e tempestiva publicidade do cronograma, do conteúdo e das motivações para as etapas, os procedimentos e as decisões no fluxo de construção das Listas de Prioridades.

15. Por esse prisma, a SecexAgroAmbiental sugeriu, adicionalmente, que o MAPA, a Anvisa e o Ibama adotem os padrões e critérios comuns na construção e divulgação da fila de registros, identificando os pleitos descritos na Lista de Prioridades, com a inclusão, no mínimo, da informação sobre o andamento da correspondente análise, além de, em conjunto, as aludidas instituições definirem a sistemática única para o recebimento e o tratamento dos dados sobre as quantidades de agrotóxicos importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados com vistas a evitar a desnecessária duplicidade de esforços, sem prejuízo de determinar que, no correspondente prazo assinado, o MAPA, a Anvisa e o Ibama apresentem os respectivos planos de ação destinados ao cumprimento das suscitadas determinações e recomendações.

16. A unidade técnica anotou, enfim, que deve ser promovido o envio de ciência às instituições federais sobre a inadequação do aludido prazo de 120 dias para o registro do produto agrotóxico, como fixado pelo art. 15 do Decreto n.º 4.074, de 2002, além da necessidade de designação de entidade ou instância coordenadora para gerenciar e desenvolver o planejamento estratégico destinado a abranger as atividades comuns do ciclo regulatório em prol do registro, da reavaliação, do monitoramento e da fiscalização, destacando, também, a necessidade de funcionamento do eventual colegiado destinado a racionalizar e harmonizar os procedimentos técnico-científico-administrativos nos processos de registro e adaptação do registro de agrotóxicos, a exemplo do Comitê Técnico de Assessoramento (CTA – recentemente extinto).

17. Bem se sabe, de todo modo, que, entre outras eventuais ações de controle, o TCU já teria apreciado a questão dos agrotóxicos em duas relevantes ocasiões sob as seguintes condições:

(i) a Secex-Saúde realizou, em 2013, a auditoria sob o TC 011.726/2013-0, ensejando a subsequente constituição de dois monitoramentos no bojo do TC 013.940/2014-7 e do TC 010.084/2017-7, com vistas a avaliar a efetividade dos procedimentos de controle adotados pela Gerência-Geral de Agrotóxicos (GGTOX) da Anvisa na emissão do Informe de Avaliação Toxicológica (IAT), a despeito de restarem aí pendentes de cumprimento algumas deliberações ligadas, notadamente, ao desenvolvimento do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA) em face da implantação determinada pelo art. 94, § 1º, do Decreto n.º 4.074, de 2002; e

(ii) a SecexAgroAmbiental realizou a auditoria sob o TC 029.427/2017-7 com vistas a avaliar as estruturas de governança no governo federal para implementar a Agenda 2030 e a Meta 2.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), tendo, no âmbito dessa auditoria, avaliado, subsidiariamente, a política tributária sobre os agrotóxicos e enviado a recomendação para a criação dos mecanismos de supervisão, acompanhamento, divulgação e avaliação periódica das desonerações tributárias tendentes a beneficiar o ramo de agrotóxicos, além do envio de recomendação para avaliar a oportunidade e a viabilidade de utilizar o nível de toxicidade à saúde humana e o potencial de periculosidade ambiental como critérios para a fixação de alíquotas dos tributos incidentes sobre as atividades de importação, produção e comercialização de agrotóxicos.

18. Em sintonia, contudo, com a referida auditoria no bojo do TC 011.726/2013-0, a falta de implantação do aludido SIA estaria anteriormente sob a responsabilidade da Anvisa, mas teria posteriormente passado para o MAPA, tendo o Acórdão 2.303/2013 sido proferido, então, pelo Plenário do TCU no sentido de a Anvisa adotar as providências cabíveis com vistas à conclusão do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA), em face de a ausência do aludido sistema impactar negativamente todos os processos no registro federal de agrotóxicos, mas, em dezembro de 2018, o MAPA, o Ibama e a Anvisa assinaram o superveniente acordo de cooperação técnica em prol do



desenvolvimento do aludido sistema e essa medida poderá contribuir para a redução do prazo de registro de novas substâncias e produtos genéricos.

19. Ocorre, todavia, que, antes de prolatar todas essas sugeridas determinações e recomendações, o TCU pode e deve abrir a possibilidade de as aludidas instituições federais, além, eventualmente, da Casa Civil, atuarem em construção participativa perante o Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução TCU n.º 315, de 2020, com vistas a apresentarem as suas manifestações adicionais sobre a adoção de todas as aludidas medidas.

20. Ao enaltecer, portanto, o presente trabalho de fiscalização realizado sob a liderança do Secretário Hugo Chudyson Araújo Freire e do Diretor Clayton Arruda de Vasconcelos a partir da valorosa atuação dos Auditores Federais Hélio Antônio Rossi de Castro Filho, Paulo César Machado e Vinícius Neves dos Santos, agradecendo adicionalmente, pelo trabalho no Gabinete, ao Assessor Leonardo Spiandorello Ricciardi, o TCU pode abrir a possibilidade de as aludidas instituições federais atuarem em construção participativa com vistas a apresentarem as suas manifestações suplementares sobre a adoção de todas as medidas sugeridas pela SecexAgroAmbiental.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2848/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.951/2019-1.
- 1.1. Apensos: TC 006.890/2019-9 e TC 028.540/2014-0.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria.
3. Responsáveis: não há.
4. Instituições: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).
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 auditoria operacional realizada sobre o registro de agrotóxicos como atividade desempenhada conjuntamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), com vistas a compreender a sistemática federal para o registro de agrotóxicos e a identificar as eventuais necessidades de correções em face das disfunções burocráticas;

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

9.1. promover a oitiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em face da possibilidade de, conjuntamente, atuarem em construção participativa perante o TCU, nos termos do art. 14 da Resolução TCU n.º 315, de 2020, fixando, para tanto, o prazo de 90 (noventa) dias, contados da ciência da presente deliberação, para que, em conjunto, apresentem as suas manifestações adicionais sobre a eventual solução de cada necessidade e sobre a adoção de todas as medidas ora sugeridas pela SecexAgroAmbiental, com a apresentação, ainda, da correspondente proposta conjunta de plano de ação em prol da efetiva implementação dessas medidas e de cada solução, dentro do prazo máximo de 455 dias contados da



ciência da presente deliberação, a partir, entre outros elementos necessários, da definição de cada ação e de cada responsável pela respectiva ação, com o correspondente cronograma de implementação dessa ação, em face, entre outras medidas, das seguintes premissas:

9.1.1. necessidade, nos termos do art. 5º da Lei n.º 12.527, de 2011, do art. 4º da Lei n.º da Lei 13.460, de 2017, e do art. 3º, VI, do Decreto n.º 9.203, de 2017, de o MAPA e o Ibama, além da Anvisa, adotarem os padrões e critérios comuns na construção e na divulgação da fila de registros, identificando os pleitos descritos na Lista de Prioridades, além de incluir, no mínimo, a informação sobre andamento da análise;

9.1.2. necessidade, nos termos do art. 5º, XI, da Lei n.º 13.460, de 2017, e do art. 4º, II, do Decreto n.º 9.203, de 2017, de, em conjunto, o MAPA e o Ibama, além da Anvisa, definirem a sistemática única para o recebimento e o tratamento dos dados sobre as quantidades de agrotóxicos importados, exportados, produzidos, formulados e comercializados, ante o art. 41 do Decreto n.º 4.074, com o intuito de evitar a desnecessária duplicidade de esforços das aludidas instituições e das empresas registrantes nessas tarefas;

9.1.3. necessidade, nos termos do art. 3º, VI, do Decreto n.º 9.203, de 2017, de o MAPA promover a ampla e tempestiva publicidade do cronograma, do conteúdo e das motivações para as etapas, os procedimentos e as decisões no fluxo de construção das Listas de Prioridades a serem elaboradas pelo aludido órgão;

9.1.4. necessidade, nos termos do art. 4º, III, do Decreto n.º 9.203, de 2017, de o MAPA desenvolver, com a subsequente publicidade, os indicadores gerenciais tendentes a mensurar o cumprimento das premissas indicadas pela Portaria MAPA n.º 163, de 11/8/2015, quando justificaram a criação da Lista de Prioridades, consistindo no controle mais adequado de pragas em maior risco fitossanitário, na ampliação da competitividade do mercado de pesticidas, herbicidas e inseticidas e no incentivo à fabricação e à formulação de agrotóxicos no parque industrial brasileiro;

9.1.5. necessidade, nos termos do art. 10, X, da Lei n.º 8.429, de 1992, de o Ibama desenvolver a eficaz sistemática de controle, cobrança e recebimento das taxas de manutenção anual de registro de agrotóxicos;

9.1.6. necessidade, nos termos do Decreto n.º 10.139, de 2019, de a Anvisa proceder à revisão dos seus normativos e, ao examinar a Resolução de Diretoria Colegiada n.º 184, de 2017, avaliar a efetividade de permanente vinculação entre as petições simplificadas e a respectiva petição matriz prevista nos arts. 9º e 15 do aludido normativo, ante as evidências de subutilização do Sistema de Peticionamento da Toxicologia (Siptox);

9.1.7. necessidade, nos termos do art. 5º, XI, da Lei n.º 13.460, de 2017, de o MAPA passar a permitir que as alterações de marca comercial e razão social ou as transferências de titularidade de registro sejam, em consonância com o art. 22, § 1º, do Decreto n.º 4.074, de 2002, realizadas diretamente pelas empresas registrantes no sistema Agrofit ou em outro sistema a substituí-lo;

9.1.8. necessidade, nos termos do Acórdão 2.303/2013-TCU-Plenário, de o MAPA e o Ibama, além da Anvisa, adotarem as providências cabíveis com vistas à efetiva conclusão do Sistema de Informações sobre Agrotóxicos (SIA) em face de a ausência do aludido sistema impactar negativamente todos os processos no registro federal de agrotóxicos, tendo, em dezembro de 2018, o MAPA, o Ibama e a Anvisa assinado o superveniente acordo de cooperação técnica em prol do desenvolvimento do aludido sistema, já que essa medida poderá contribuir para a redução do prazo de registro de novas substâncias e produtos genéricos;

9.1.9. necessidade, nos termos do art. 15 do Decreto n.º 4.074, de 2002, de o MAPA e o Ibama, além da Anvisa e, também, do Ministério do Meio Ambiente e da Casa Civil da Presidência da República, promoverem a revisão do atual prazo fixado para o registro de agrotóxicos, já que o prazo de 120 dias fixado pelo art. 15 do Decreto n.º 4.074, de 2002, não seria compatível com a realidade brasileira, resultando em elevado volume de decisões judiciais tendentes a, negativamente, impactar as atividades dos órgãos registrantes;



9.1.10. necessidade, por analogia ao art. 15 do Decreto n.º 4.074, de 2002, de o MAPA e o Ibama, além da Anvisa e, também, do Ministério do Meio Ambiente e da Casa Civil da Presidência da República, promoverem a designação de entidade ou instância coordenadora para gerenciar e desenvolver o planejamento estratégico destinado a abranger as atividades comuns do ciclo regulatório em prol do registro, da reavaliação, do monitoramento e da fiscalização, destacando, também, a necessidade de funcionamento do eventual colegiado destinado a racionalizar e harmonizar os procedimentos técnico-científico-administrativos nos processos de registro e adaptação do registro de agrotóxicos, a exemplo do Comitê Técnico de Assessoramento (CTA – recentemente extinto);

9.2. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, aos seguintes destinatários:

9.2.1. à Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), à Comissão Especial destinada a proferir o parecer sobre o Projeto de Lei n.º 6.299, de 2002, da Câmara dos Deputados, à Comissão Especial destinada a proferir o parecer sobre o Projeto de Lei n.º 6.670, de 2016, da Câmara dos Deputados, à Comissão de Meio Ambiente (CMA) e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, para ciência e eventuais providências;

9.2.2. ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e da Casa Civil da Presidência da República, para ciência e adoção das providências cabíveis dentro do prazo solicitado;

9.2.3. ao Subprocurador-Geral do MPTCU Lucas Rocha Furtado, em sintonia com o Acórdão 2.169/2020-2ª Câmara, e ao Ministério do Meio Ambiente, para ciência e eventuais providências;

9.2.4. ao Ministério Público do Estado do Acre, Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado da Bahia, Ministério Público do Estado de Mato Grosso, Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, Ministério Público do Estado de Pernambuco, Ministério Público do Estado de Sergipe, Ministério Público do Estado do Amazonas, Ministério Público do Estado do Paraná, Ministério Público do Estado do Tocantins e Ministério Público do Trabalho, para ciência em face da anterior representação formulada no bojo do TC 028.540/2014-0 ante os indícios de irregularidade na Anvisa em função da excessiva demora na reavaliação das substâncias agrotóxicas enumeradas pela Resolução Anvisa RDC n.º 10, de 2008; e

9.3. promover o prosseguimento do presente processo, devendo a unidade técnica submeter ao TCU o resultado da construção participativa assinalada pelo item 9.1 deste Acórdão, com a subjacente análise e a subsequente manifestação conclusiva sobre o todo plano de ação ali solicitado.

10. Ata n.º 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2848-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 027.001/2020-2.

Natureza: Representação.

Entidade: Município de Tejuçuoca – CE.

Representante: Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli (CNPJ 02.735.064/0001-66).



Representação legal:

- (a) José Diego Calado Araújo (OAB-PB 17.282), representando a Hydrogeo Projetos e Serviços – Eireli;
- (b) Marcelo Meneses Aguiar (OAB/CE 17.329), representando o Município de Tejuçuoca – CE;
- (c) Geraldo de Holanda Gonçalves Filho (OAB-CE nº 17.824), representando a ARN Engenharia Eireli.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. CONHECIMENTO DO FEITO E SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME PELO ACÓRDÃO 2.295/2020-PLENÁRIO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. PROSSEGUIMENTO DO PRESENTE PROCESSO. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com o subjacente pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli sobre os indícios de irregularidade na Concorrência n.º 2020.01.28.02 conduzida pelo Município de Tejuçuoca – CE sob o valor estimado de R\$ 3 milhões para a execução das obras na 2ª etapa do sistema de adução e tratamento d'água com vistas a abastecer diversas localidades na zona rural do aludido município.

2. Por meio da pesquisa realizada pela unidade técnica no Siconv, em 5/8/2020, teria sido identificada a existência do Convênio n.º 982/2018 celebrado entre a Funasa e o aludido município sob o valor de R\$ 3 milhões para a ampliação do sistema de abastecimento d'água no município, tendo a vigência do ajuste sido estipulada para o período de 31/12/2018 a 31/12/2021 (Peça 15).

3. De toda sorte, após a análise final do feito, o Auditor Federal Daniel Levi de Figueiredo Rodrigues lançou o seu parecer à Peça 32, com a anuência dos dirigentes da SeinfraUrbana (Peças 33 e 34), nos seguintes termos:

“(…) 2. Preliminarmente, nos termos legais e regimentais, a SeinfraUrbana propugnou por conhecer da presente representação, que se suspendesse, cautelarmente e sem necessidade de oitiva prévia, a execução do contrato firmado com a empresa ARN Engenharia Eireli, bem como chamar as partes para serem ouvidas em sede de oitiva (peças 18 e 19).

3. Ao recepcionar os autos, o relator do feito, Ministro André Luís de Carvalho, em despacho à peça 19, determinou, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, que, cautelarmente, o Município de Tejuçuoca/CE suspendesse o prosseguimento da Concorrência 2020.01.28.02, aí incluídos todos os atos subsequentes para a eventual execução contratual, além de determinar à unidade instrutora que promovesse a oitiva da Prefeitura Municipal de Tejuçuoca/CE e da empresa ARN Engenharia Eireli.

4. Em cumprimento ao despacho do relator, expediram-se os ofícios às peças 20 e 21.

5. Na Sessão do Plenário do TCU do dia 26/8/2020, os Ministros proferiram o Acórdão 2.295/2020 em que conheceram da presente representação, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade, referendaram a cautelar suspensiva concedida pelo Despacho acostado à peça 19 e determinaram à SeinfraUrbana o prosseguimento do feito.

Exame técnico

6. Em resposta às oitivas promovidas por esta Secretaria, por meio dos ofícios às peças 20 e 21, respectivamente, a Prefeitura Municipal de Tejuçuoca/CE apresentou tempestivamente as alegações à peça 27 e a empresa ARN Engenharia Eireli ofereceu tempestivamente os argumentos presentes na peça 28 a seguir examinadas.

Situação encontrada

7. Na sessão de abertura das propostas, ocorrida no dia 10/6/2020, ao examinar a proposta da empresa Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli, a Comissão de Licitação observou que a licitante, para os itens 2.4 e 2.8 da planilha orçamentária, teria utilizado como fonte de informação para o insumo



‘mão-de-obra de servente’ as tabelas do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), quando deveria ter recorrido àquelas disponibilizadas pela Secretaria de Infraestrutura do Ceará (Seinfra/CE). Que, ao assim proceder, (uma vez que diferentemente do Sinapi, na composição da Seinfra/CE não se incluem os encargos complementares) a Hydrogeo obteria ‘vantagens na composição de preços unitários com relação as demais empresas participantes’ (peça 9, p. 3).

8. A Comissão de Licitação considerou, em relação ao item 2.4 da planilha orçamentária, que o coeficiente de 3,929 h para a mão de obra de servente adotado pela empresa Hydrogeo diverge daquele presente nas tabelas da Seinfra/CE, 4,000 h. Que essa alteração numa composição de custos não poderia ser feita, porque os ‘coeficientes da tabela são mandatários nas composições de custos unitários’, cabendo à licitante tão somente propor preço unitário diverso. Que, em decorrência da utilização daquele coeficiente, a empresa Hydrogeo obteve ‘vantagens na composição de preços unitários com relação as demais empresas participantes’.

9. Por tais motivos, a Comissão de Licitação desclassificou não apenas a proposta da Hydrogeo, que apresentara o menor valor dentre as licitantes, R\$ 2.009.938,59, mas também as propostas de outras dez concorrentes, para classificar apenas a proposta da empresa ARN Engenharia Eireli, que se propusera a realizar o empreendimento por R\$ 2.896.216,95.

10. Inconformada, a Hydrogeo recorreu da decisão (peça 11). Sustentou que o edital não dispunha sobre o referencial de preços a ser adotado, em que pese os itens 2.4. e 2.8 da planilha orçamentária trazerem os preços unitários da Seinfra/CE. No seu entendimento, por se tratar de tabela de referência, não há que se falar em inconformidade, ‘visto que se trata de uma faculdade da licitante a utilização da referência mais adequada ao objeto licitado’ (peça 11, p. 2).

11. No seu recurso, a Hydrogeo considerou que o orçamento objeto da Concorrência 2020.01.28.02, sob pena de total inconformidade, não poderia apresentar preços distintos para os mesmos serviços, a exemplo do ocorrido com os itens 2.3 e 2.4, uma vez que para o primeiro o insumo ‘mão de obra de servente’ é precificado sob o valor presente na tabela Sinapi, enquanto para o segundo item o preço unitário é o da tabela Seinfra/CE (peça 11, p. 3). Que, ao utilizar somente um sistema de referência, no caso o Sinapi, sua proposta não apresenta esse tipo de distorção.

12. Finalmente, ainda em relação às alegações recursais, a Hydrogeo considerou excessiva a desclassificação de sua proposta, dada a insignificância da diferença de 0,07 h entre o coeficiente do sistema de referência e do por ela ofertado, cuja correção poderia ser objeto de medida saneadora posterior, conforme jurisprudência do TCU e com vistas à escolha da proposta mais vantajosa para a administração.

13. Ao analisar o recurso da Hydrogeo, a Comissão de Licitação considerou pertinentes as alegações quanto ao uso da tabela Sinapi, afastando em consequência as razões da desclassificação da proposta fundamentadas nesse tema. Não obstante, manteve a desclassificação amparada no uso indevido do coeficiente de 3,929 h utilizado no cálculo do custo devido à mão de obra na composição do serviço do item 2.4 tratado no parágrafo 0 desta instrução, por considerar que à empresa cabe apenas variar o preço unitário do insumo e não o seu coeficiente (peça 9, p. 3 e peça 12, p. 1).

Manifestação da Prefeitura Municipal de Tejuçouca/CE em resposta à oitiva (peça 27)

14. Em sua manifestação, a Prefeitura de Tejuçouca/CE, por meio de representante legalmente constituído, considerou que o erro insanável da Hydrogeo não diz respeito a impacto financeiro, mas a uma ‘inconsistência de exequibilidade’ da composição ao considerar ‘tempo de trabalho do servente inferior ao tempo de funcionamento dos equipamentos’ (peça 27, p. 3).

15. Compreendeu o representante da municipalidade que a Hydrogeo tentou ludibriar os incautos auditores do TCU direcionando-os para o aspecto financeiro da questão e fazendo-os acreditar que coeficiente de composição de custo significa o mesmo que coeficiente de produtividade. Nas suas palavras (peça 27, p. 2):

‘Quando a empresa Hydrogeo (ora Denunciante) apresenta uma composição de custos unitários com o Compressor – código I0727 trabalhando 1,0000 H (hora) e o Rompedor trabalhando

3,0000 H (horas), sendo o Servente trabalhando 3,929 H (horas) é dizer que a partir de dado momento os equipamentos trabalharam sozinhos sem a necessidade de um servente para operá-los.

Como não (sic) trata-se de equipamentos robotizados, que prescindem de mão de obra para operá-los isto é uma INCONSISTÊNCIA DE EXEQUIBILIDADE da composição, e por conseguinte do serviço.'

16. Considerou que esse argumento é suficiente para ratificar a decisão da Comissão de Licitação, manter a desclassificação da empresa Hydrogeo e a cessação da medida cautelar deferida.

Manifestação da empresa ARN Engenharia Eireli em resposta à oitiva (peça 28)

17. Preliminarmente, a empresa declarada vencedora do certame arguiu que a Comissão de Licitação cumpriu as normas estabelecidas na Lei 8.666/93, principalmente no que concerne à observância do princípio da vinculação do instrumento convocatório, 'não passando a representação de mero inconformismo pela desclassificação decorrente do não cumprimento dos requisitos obrigatórios exigidos no edital'. Que o princípio da vinculação ao edital é corolário do princípio da legalidade e da objetividade a impor à Administração e ao licitante a observância objetiva das normas nele estabelecidas, mas sempre velando pelo princípio da competitividade.

18. A empresa ARN, quanto ao cerne das razões que culminaram com a desclassificação da proposta da empresa Hydrogeo, sustentou o uso indevido do Sinapi na formação do preço do item 2.4, dado que a planilha orçamentária do certame especificava ser a composição oriunda do sistema de referência da Seinfra/CE.

19. Tal como fizera o representante da Prefeitura de Tejuçuoca/CE, a empresa ARN tratou das diferenças entre produtividade e coeficiente de composição, destacando que (peça 28, p. 6):

'Destarte, sendo a produtividade variável de empresa por empresa, deve ser observado por esta Corte, no entanto, que o coeficiente da composição não é variável, mas sim fixo por determinar a quantidade de insumo a ser utilizada no serviço.'

Passados esses conceitos preliminares, no pertinente ao item que ensejou na desclassificação da Representante, deve ser vislumbrado por este Tribunal o fato de que empresa Hydrogeo errou ao variar o coeficiente de quantidade do insumo I2543 – Servente na composição do serviço (C3400) – Escavação de Rocha Branda à Frio. Não cabe falar de pequena variação de valor, o coeficiente do servente calculado da tabela é resultado da soma dos coeficientes dos equipamentos.'

20. Ponderou que a utilização isolada do coeficiente de 3,929 h do Sinapi para a mão de obra na composição do preço do item 2.4 da planilha físico-financeira, implica num maquinário com coeficiente de 4,000 h, maior do que o do insumo, 'ensejando claro sobrepreço, vez que referidas máquinas não operam sozinhas'.

21. Aduziu que, para o referencial Seinfra/CE, diferentemente do que ocorre com o Sinapi, não há incidência de encargos complementares. Consequentemente, a Hydrogeo jamais poderia ter se utilizado do insumo 'servente' do Sinapi numa composição de preço unitário da Seinfra/CE, como foram os casos dos itens 2.4 e 2.8 da planilha orçamentária.

22. Diante disso, considerou que 'pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência é medida que se impõe'. Que o uso indevido do 'servente Sinapi' implica em vantagem indevida na composição de preços unitários em relação às demais empresas participantes.

23. Por fim, a ARN Engenharia Eireli pleiteou a revogação da medida cautelar, o provimento das suas alegações, a regularidade da decisão da Comissão de Licitação que a declarou vencedora da Concorrência 2020.01.28.02 e o prosseguimento do certame com sua consequente contratação.

Análise

24. Os Quadros 1 e 2 adiante apresentam a composição de preço da planilha orçamentária de referência e da proposta da Hydrogeo para o item 2.4, respectivamente. O **Erro! Fonte de referência não encontrada.** mostra que, do uso do coeficiente de 3,929 h, a Hydrogeo receberia a menos pelo serviço de escavação em rocha branda a frio somente R\$ 2.056,85, ou o equivalente a 0,068% do valor orçado. Essa quantia irrisória afasta qualquer argumento no sentido de que a empresa levaria



vantagem em relação às demais concorrentes pelo uso do coeficiente de 3,929 h para a mão de obra de servente.

25. Não prospera igualmente a alegação de ser indevido o uso do insumo de mão de obra de servente a partir do Sinapi nos itens 2.4 e 2.8 da planilha orçamentária, a despeito de se tratar de serviços referenciados pelas tabelas da Seinfra/CE. Na verdade, tal postura encontra amparo no Decreto 7.983, de 8/4/2013, que estabeleceu as regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União. De acordo com o art. 3º desse diploma legal, o custo global de referência de obras e serviços de engenharia será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto da licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sinapi.

26. Nos casos específicos dos itens 2.4 e 2.8 da planilha orçamentária, a inexistência no Sinapi dos serviços ali descritos autoriza a Administração a utilizar outra fonte de referência, nos termos do art. 6º do Decreto 7.983/2013, não existindo, entretanto, qualquer impedimento para utilizar os insumos do Sinapi em sua composição. Esse também é o entendimento esposado pelo TCU no Acórdão 111/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas.

Quadro 1. Composição de preço do item 2.4 da planilha orçamentária de referência (fonte: Seinfra/CE agosto de 2019). (Quadros no original).

27. Na verdade, estudos do TCU demonstram que muitas vezes as composições de custo da Seinfra/CE são maiores que os do Sinapi. Especificamente, esse foi o caso observado num serviço de escavação em rocha branda a frio tratada no processo TC 000.795/2018-6 pertencente a uma obra de abastecimento de água no município de Jaicós/PI. No relatório do voto condutor do Acórdão 2.750/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamim Zymler, proferido naquele processo, consta o seguinte:

‘37. Em relação ao argumento de que o compressor de ar 170 PCM [pés cúbicos por minuto] não consta no Sinapi, que fundamentou a manutenção do custo da Seinfra/CE (R\$ 74,27/h) na composição do projeto básico e da contratada, é de se notar que há no Sinapi o compressor de ar 189 PCM (código 5953, peça 59, p. 193), com vazão ligeiramente superior (11%), mas com custo bastante inferior ao do insumo da Seinfra (R\$35,60/h, 52% menor).

(...) 40. Com relação ao compressor, a composição Sinapi C 90972, prevê rubrica de depreciação, juros, manutenção e materiais na operação; enquanto a composição Seinfra/CE I0727 prevê as mesmas rubricas, adicionando a de mão de obra (peça 59, p. 225 e peça 61, p. 9, respectivamente).

41. Comparativamente, a adição da rubrica mão de obra, cumulada com o fato de as demais terem custo superior em relação às do Sinapi, contribui para a elevação do custo final da referência Seinfra/CE. Destaca-se, no entanto, que a composição Sinapi 94172 prevê a utilização de servente com encargos complementares.

(...) 45. (...) sendo que a adoção da composição de custos da Seinfra/CE em detrimento da do Sinapi resultou no sobrepreço de 140,72% no serviço analisado, ou R\$ 6.576.760,51.’

28. Relativamente à afirmação de que haveria uma ‘inconsistência de exequibilidade’ da composição ao considerar ‘tempo de trabalho do servente inferior ao tempo de funcionamento dos equipamentos’, trata-se de inédita linha de argumentação elaborada pelo douto representante legal da Prefeitura Municipal de Tejuçouca/CE, ausente das razões que levaram a Comissão de Licitação em desclassificar a proposta da empresa Hydrogeo.

29. No inovador entendimento do ilustre representante da municipalidade, o uso do coeficiente de 3,929 h para a mão de obra de servente na composição do item 2.4, inferior ao coeficiente de 4,000 h do compressor de ar e rompedor pneumático (também conhecido por britadeira pneumática), implicaria na impossibilidade da execução do serviço, porque durante certo tempo os equipamentos parariam de atuar, uma vez que necessitam da intervenção humana. Isso até poderia ser verdadeiro para o rompedor pneumático, que depende de um operador humano, mas não se aplica ao compressor

de ar que, uma vez ligado, não requer qualquer intervenção para o manter operando, a menos que apresente mal funcionamento. Talvez o ilustre representante tenha deixado de considerar esse aspecto por desconhecer que o compressor de ar fornece ar comprimido ao rompedor pneumático para que possa operar.

30. Outro ponto deixado ao largo pelo representante de Tejuçouca/CE diz respeito a quanto tempo o rompedor pneumático ficaria ocioso em virtude da utilização do coeficiente de 3,929 h para a mão de obra do operador. Conforme já esclarecido na instrução à peça 17, a diferença entre 4,000 h e 3,929 h corresponde a 4 minutos e 15 segundos. Argumentar que devido a esse tempo ocioso, no intervalo de 4 h (ou cerca de 1 minuto e 4 segundos, no intervalo de uma hora), o serviço terá inconsistência de exequibilidade é desconhecer os princípios da engenharia de custos e o funcionamento real de um canteiro de obras.

31. Muito dificilmente um operador de britadeira permanece uma hora ininterrupta operando esse equipamento, que seria até mesmo prejudicial a sua saúde. Por isso levam-se em conta os custos horários produtivos e improdutivos de equipamentos (CHP e CHI, respectivamente). Além do mais, diversas contingências podem afetar o custo e o prazo de execução de um determinado serviço, a exemplo de eventos climáticos, acidentes de trabalho ou necessidade de refazê-lo, de modo que, dentro dessa perspectiva, os cerca de 4 minutos mencionados tornam-se irrelevantes.

32. Por ser baseado em previsões, todo o orçamento de obra de engenharia é sempre aproximado, embora necessite ser tão preciso quanto possível. Uma das fontes de imprecisão é justamente a estimativa dos custos unitários, porque se baseia numa média. A outra é na estimativa dos quantitativos do serviço. Assim, quando se diz que determinada quantidade X de um serviço será executada a um custo Y , a rigor isso jamais ocorre na prática. O mais correto é afirmar que determinada quantidade $X \pm \Delta X$ de um serviço será executada a um custo $Y \pm \Delta X$ com certa margem de confiança. No caso, em tela, isso equivale a dizer que ao fim das obras é pouco provável que sejam extraídos precisos 1.685,94 m³ de rochas, pouco importa se o coeficiente de mão de obra utilizado foi de 4,000 h. É mais sensato afirmar que algo entre, digamos, 1.600 e 1.800 m³ de rocha será retirada do local.

33. Portanto, é inteiramente infundada a alegação de que, devido ao uso do coeficiente de 3,929 h no lugar de 4,000 h, o serviço de escavação em rocha branda a frio padece de 'inconsistência de exequibilidade', o que quer que isso signifique.

34. Não prospera a alegação de que à empresa cabe apenas variar o preço unitário do insumo e não o seu coeficiente ou que o coeficiente da composição não é variável, mas sim fixo por determinar a quantidade de insumo a ser utilizada no serviço. Ajustes nas composições referenciais, seja do Sinapi, da Seinfra/CE ou de outra fonte, podem ser realizados mediante a inclusão, exclusão ou alteração de insumos, bem como na alteração dos respectivos coeficientes de produtividade e custos unitários, conforme consta à página 71 do manual de 'Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas' publicado pelo TCU e disponível em www.tcu.gov.br.

35. E não poderia ser diferente, pois o custo horário produtivo, tal o caso do compressor de ar e do rompedor pneumático que fazem parte da composição do serviço de escavação em rocha branda a frio aqui tratada leva em conta, dentre outros, a manutenção (mão de obra de manutenção, peças e reparos) e propriedade (custo de oportunidade, depreciação, seguros e impostos). Esses fatores variam de empresa para empresa e podem representar vantagem legítima e decisiva num certame licitatório. Conforme a instrução à peça 17 (p. 3):

'Empresas diferentes, com experiências diferentes conseguem obter coeficientes de produtividades diferentes, a partir de treinamentos com suas equipes, capacitação e outras metodologias de execução dos serviços. Empresas mais eficientes conseguirão, na prática, coeficientes melhores do que os referenciais enquanto empresas menos eficientes provavelmente terão coeficientes maiores que os referenciais. Daí a necessidade de competição em contratações públicas.

Não se está defendendo aqui a aceitação de qualquer coeficiente. Se um licitante apresenta serviço com coeficiente evidentemente inexequível, ele deve ser questionado. No entanto, este não



parece ser o caso em exame, em que a diferença é ínfima.

36. Quanto à eventual necessidade de corrigir o coeficiente de mão de obra de modo a que equivalha à soma dos coeficientes dos equipamentos, como arguido pela ARN, é medida que se afigurava permitida desde o julgamento das propostas e amparada no art. 43, § 3º da lei de licitações.

37. A correção da planilha após a fase de lances ou abertura dos envelopes apresentados em uma licitação é tema recorrente nesta Corte de Contas. O Tribunal de Contas da União já firmou entendimento de ser possível à empresa ofertante da melhor proposta corrigir a planilha apresentada durante o certame, desde que essa possibilidade não resulte em aumento do valor total já registrado. Nessa linha são os seguintes julgados:

‘A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratante realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. (Acórdão 2.546/2015 TCU-Plenário, relator Ministro André de Carvalho)

Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado. (Acórdão 1.811/2014 TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Sherman).

38. É importante frisar que o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, ao prever a possibilidade de realização de diligências, expressamente vedou a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta.

39. O TCU também entende que a correção que não altere o valor global da proposta não configura apresentação de informações ou documentos novos vedados pela lei, mas apenas o detalhamento do preço já fixado na disputa de lances ou comparação de propostas. Nessa linha:

‘Não cabe a inabilitação de licitante em razão de ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, desde que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes. (Acórdão 2.873/2014 TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Sherman).

40. Deve ser vista com cautela a alegação da ARN de que tanto a Comissão de Licitação quanto as empresas concorrentes deveriam se ater aos exatos termos do edital, em razão de obediência ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório. Isolar algum princípio para promover sua aplicação como único critério para solucionar determinada lide não é medida mais adequada a ser tomada, porque deixa de ponderá-lo, de sopesá-lo a outros de igual ou maior estatura a que a Administração deve igual obediência, em especial os insculpidos no **caput** do art. 37 da Constituição Federal e os constantes no **caput** do art. 3 da Lei 8.666/1993, dentre eles o da legalidade e o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

41. Observar isolada e cegamente o princípio da vinculação ao edital presente no **caput** do art. 3 da Lei 8.666/1993, em detrimento de outros, pode resultar, como resultou no presente caso, em violação ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Conforme observado na instrução à peça 17, a *‘diferença entre a proposta da representante e a proposta declarada vencedora é de R\$ 886.278,36, o que significa dizer, em outras palavras, que a licitante declarada vencedora apresentou uma proposta 44% maior que a proposta da representante’*.

42. Em síntese, o exame precedente confirmou a desclassificação indevida da proposta da empresa Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli por parte da Comissão de Licitação em decorrência de violação ao **caput** do art. 3º da Lei 8.666/1993, ao deixar de se selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e ao art. 43, § 3º do mesmo diploma legal, uma vez que a existência de eventual erro na planilha de custos e preços da referida empresa não enseja a desclassificação antecipada da respectiva proposta, cabendo à contratante realizar diligências para a devida correção das falhas, desde que não implique na alteração do valor global proposto.

43. Dessa forma, com fundamento no art. 71, inciso IX da Constituição Federal e no art. 45, **caput**, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 251 do Regimento Interno do TCU, propor-se-á determinar à



*Prefeitura Municipal de Tejuçuoca/CE que, no prazo de quinze dias, no âmbito da Concorrência 2020.01.28.02, adote as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 3º, **caput**, e art. 43, § 3º, ambos da Lei 8.666/1993, procedendo a anulação do ato de desclassificação da empresa Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli, e dos demais atos dele decorrentes, retornando, no caso de optar pela continuidade da licitação, à fase de avaliação das propostas.*

44. Diante dos fatos apurados, faz-se necessário, ainda, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, ouvir em audiência a presidente da Comissão de Licitação, Sra. Girlane Rodrigues Albuquerque, para que, no prazo de quinze dias, forneça razões de justificativa sobre a desclassificação da proposta da empresa Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli, unicamente em razão do uso de coeficiente de 3,929 h para a mão de obra de servente na composição do serviço de escavação em rocha branda a frio (item 2.4 da planilha orçamentária) em descumprimento ao art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.546/2015, 2.873/2014 e 1.811/2014, todos do Plenário do TCU).

Conclusão

45. Trata-se de representação com pedido de medida cautelar, elaborada pela empresa Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli a respeito de possíveis ilegalidades ocorridas no município de Tejuçuoca/CE, relacionadas à Concorrência 2020.01.28.02, destinada a contratar empresa para executar as obras da segunda etapa do sistema de adução e tratamento de água para abastecer diversas localidades na zona rural do município, no valor estimado de aproximadamente R\$ 3 milhões, custeadas com recursos da Funasa.

46. O Acórdão 2.295/2020-TCU-Plenário concedeu a medida cautelar e determinou a oitiva da Prefeitura Municipal de Tejuçuoca/CE e da empresa declarada vencedora do certame, ARN Engenharia Eireli.

*47. O exame precedente concluiu serem infundadas as alegações em favor da desclassificação da proposta da empresa Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli, em decorrência de violação ao **caput** do art. 3º da Lei 8.666/93, ao deixar de se selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e ao art. 43, § 3º do mesmo diploma legal, uma vez que a existência de eventual erro na planilha de custos e preços da referida empresa não enseja a desclassificação antecipada da respectiva proposta, cabendo à contratante realizar diligências para a devida correção das falhas, desde que não implique na alteração do valor global proposto.*

48. Consequentemente, propor-se-á determinar à Prefeitura Municipal de Tejuçuoca/CE que, no âmbito da Concorrência 2020.01.28.02, adote as providências necessárias ao exato cumprimento dos dispositivos violados, procedendo a anulação do ato de desclassificação da empresa Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli, e dos demais atos dele decorrentes, retornando, no caso de optar pela continuidade da licitação, à fase de avaliação das propostas.

49. Como medida adicional, propor-se-á ouvir em audiência a presidenta da Comissão de Licitação para que apresente razões de justificativa pela prática do ato ilegal e antieconômico na condução dos trabalhos da Concorrência 2020.01.28.02.



Informações adicionais

50. Pesquisa no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) ocorrida no dia 6/10/2020, revelou a existência de uma única nota de empenho, de número 2018NE802401 (UG: 255000, Gestão: 36211), de 31/12/2018 e no valor de R\$ 600 mil, por conta do Convênio 876094/2018. Há de duas ordens bancárias relacionadas à essa nota de empenho, ambas no valor de R\$ 579.243,39: 2020OB802704, de 14/8/2020 e 2020OB802712, de 17/8/2020, sendo que a segunda é ordem de cancelamento da primeira. Resumindo, até a presente data não houve a liberação de recursos por conta do mencionado convênio.

Proposta de encaminhamento

51. 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 art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) com fundamento no art. 71, inciso IX da Constituição Federal e no art. 45, **caput**, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 251 do Regimento Interno do TCU, determinar à Prefeitura Municipal de Tejuçuoca/CE que, no prazo de quinze dias, no âmbito da Concorrência 2020.01.28.02, adote as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 3º, **caput**, e art. 43, § 3º, ambos da Lei 8.666/1993, procedendo a anulação do ato de desclassificação da empresa Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli, e dos demais atos dele decorrentes, retornando, no caso de optar pela continuidade da licitação, à fase de avaliação das propostas;

c) com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, ouvir em audiência a Sra. Girlane Rodrigues Albuquerque (presidente da Comissão de Licitação, para que, no prazo de quinze dias, forneça razões de justificativa sobre a desclassificação da proposta da empresa Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli no âmbito da Concorrência 2020.01.28.02, unicamente em razão do uso de coeficiente de 3,929 h para a mão de obra de servente, na composição do serviço de escavação em rocha branda a frio (item 2.4 da planilha orçamentária), em descumprimento ao art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.546/2015, 2.873/2014 e 1.811/2014, todos do Plenário do TCU);

d) comunicar a Prefeitura Municipal de Tejuçuoca/CE e as empresas Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli e ARN Engenharia Eireli que a decisão que vier a ser adotada poderá ser consultada no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de representação, com o subjacente pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli sobre os indícios de irregularidade na Concorrência n.º 2020.01.28.02 conduzida pelo Município de Tejuçuoca – CE sob o valor estimado de R\$ 3 milhões para a execução das obras na 2ª etapa do sistema de adução e tratamento d'água com vistas a abastecer diversas localidades na zona rural do aludido município.

2. A presente representação já teria sido preliminarmente conhecida pelo Acórdão 2.295 proferido pelo Plenário do TCU, em 26/8/2020.

3. O referido acórdão também teria promovido a suspensão cautelar do aludido certame, referendando, para tanto, o despacho acostado à Peça 19, diante da fumaça do bom direito, em face da eventual falta de razoabilidade na pequena diferença sobre o coeficiente de produtividade adotado pelo aludido município, como justificativa para a desclassificação da ora representante, e diante do perigo na demora, em face da iminência na eventual execução contratual, pois o referido certame já estaria homologado, tendo o objeto sob o montante de R\$ 2.896.216,95 sido adjudicado à licitante vencedora (ARN Engenharia – Eireli), em 17/7/2020.

4. A ora representante teria, em suma, anunciado os seguintes indícios de irregularidade: (i) ilegalidade na sua desclassificação do certame, ante a suposta adoção do coeficiente de uso de mão de



obra em nível diferente do referencial da contratante; e (ii) possível direcionamento do certame com a possibilidade de maior custo para a referida contratação.

5. De todo modo, após a análise final do feito, a SeinfraUrbana sugeriu a procedência da presente representação e o envio de determinando ao referido município para a anulação do ato de desclassificação da Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli, com os demais atos decorrentes, devendo, no caso de optar pela continuidade da licitação, retornar o certame à etapa de avaliação das propostas, sem prejuízo de promover a audiência de Gírlane Rodrigues Albuquerque, como presidente da comissão de licitação, para apresentar as suas razões de justificativa sobre a indevida desclassificação da proposta da aludida empresa.

6. O TCU pode incorporar o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir.

7. Em cumprimento ao despacho acostado à Peça 19, a unidade técnica promoveu a oitiva do referido município, além da ARN Engenharia – Eireli, como vencedora no certame, para apresentarem os seus esclarecimentos sobre todas as falhas noticiadas na presente representação e, especialmente, sobre os motivos da eventual desclassificação da Hydrogeo Projetos e Serviços – Eireli.

8. Devidamente notificadas, as aludidas entidades oferecerem os seus esclarecimentos pela seguinte linha:

8.1 o Município de Tejuçuoca – CE apresentou, à Peça 27, as seguintes manifestações:

(a) o erro insanável da Hydrogeo não seria referente ao impacto financeiro, mas à “inconsistência de exequibilidade” da composição em face do “tempo de trabalho do servente inferior ao tempo de funcionamento dos equipamentos”;

(b) a Hydrogeo teria apresentado a composição de custos unitários para equipamentos sem a necessidade, contudo, de servente para operá-los e isso configuraria a inconsistência de exequibilidade na composição e no subsequente serviço, tendo esse argumento a suficiência para ratificar a decisão da comissão de licitação no sentido da desclassificação da Hydrogeo e da cessação da aludida cautelar suspensiva;

8.2 a ARN Engenharia Eireli apresentou, às Peças 28 e 31, as seguintes manifestações:

(a) a comissão de licitação teria cumprido a Lei n.º 8.666, de 1993, e, principalmente, o princípio da vinculação do instrumento convocatório;

(b) o indevido uso do Sinapi subsistiria na formação do preço para o item 2.4, já que a planilha orçamentária do certame especificaria a composição proveniente do sistema de referência da Seinfra-CE;

(c) deveria ser avaliadas as diferenças entre a produtividade e o coeficiente de composição;

(d) a isolada utilização do coeficiente em 3,929 h do Sinapi para a mão de obra na composição do preço do item 2.4 na planilha físico-financeira implicaria em maquinário com o coeficiente de 4,000 h e em nível maior, assim, do que o do insumo, ensejando o sobrepreço, já que as referidas máquinas não operariam sozinhas;

(e) o indevido uso do “servente Sinapi” implicaria em indevida vantagem na composição de preços unitários para as demais licitantes;

(f) não ocorreria a incidência de encargos complementares no referencial da Seinfra-CE, em distinção, assim, ao ocorrido com o Sinapi, e, por isso, a Hydrogeo não poderia ter utilizado o insumo de “servente” do Sinapi para a composição de preço unitário da Seinfra-CE;

9. A SeinfraUrbana assinalou, contudo, que a comissão de licitação teria desclassificado não apenas a proposta da Hydrogeo, com o menor patamar entre as licitantes sob o valor de R\$ 2.009.938,59, mas também as propostas de outras dez concorrentes para, ao final, classificar apenas a proposta da ARN Engenharia Eireli sob o valor de R\$ 2.896.216,95, perfazendo o acréscimo de aproximadamente R\$ 886 mil sobre a melhor proposta da ora representante.

10. A SeinfraUrbana destacou, ainda, que a comissão de licitação apenas analisou o recurso administrativo da Hydrogeo e considerou pertinentes as alegações sobre o uso da tabela Sinapi, afastando as razões da desclassificação da proposta sobre esse fundamento, a despeito, contudo, de ter mantido a referida desclassificação pelo indevido uso do coeficiente em 3,929 h para o cálculo do

custo de mão de obra na composição do serviço no item 2.4, ao vislumbrar, para tanto, que a licitante poderia apenas variar o preço unitário do insumo, e não o seu coeficiente.

11. Ao discorrer, de todo modo, sobre as justificativas apresentadas, a unidade técnica assinalou que, com o uso do coeficiente em 3,929 h, a Hydrogeo receberia somente R\$ 2.056,85 a menos pelo serviço de escavação em rocha branda a frio, equivalendo a 0,068% do valor orçado, e essa diminuta quantia afastaria qualquer argumento no sentido de a empresa levar a suposta vantagem em relação às demais concorrentes pelo uso do aludido coeficiente.

12. A despeito, no entanto, de a comissão de licitação já ter afastada a discussão sobre o uso da tabela Sinapi, a unidade técnica indicou que não seria indevido o uso do insumo em mão de obra de servente a partir do Sinapi, já que estaria amparado pelo art. 3º do Decreto n.º 7.983, de 2013, ao estabelecer as regras e os critérios para a elaboração do orçamento de referência em obras e serviços de engenharia contratados e executados com os recursos federais.

13. Por esse prisma, a unidade técnica indicou que os estudos no TCU demonstrariam que as composições de custo da Seinfra-CE seriam maiores que as do Sinapi, como observado, aliás, no serviço de escavação em rocha branda a frio pertencente à obra de abastecimento d'água no Município de Jaicós – PI, ao apreciar o TC 000.795/2018-6.

14. A SeinfraUrbana assinalou, de igual sorte, que o a afirmação sobre a suposta “inconsistência de exequibilidade” da composição em face do “tempo de trabalho do servente inferior ao tempo de funcionamento dos equipamentos” seria indevida e inusitada, além de não ter figurado entre as razões usadas pela comissão de licitação para indevidamente desclassificar a proposta da Hydrogeo.

15. Sob essa perspectiva, a referida alegação desconsideraria os princípios da engenharia de custos e o real funcionamento dos equipamentos utilizados na obra, até porque o compressor de ar, após ligado, não requeriria qualquer intervenção para mantê-lo em operação, com a eventual exceção para algum problema no seu funcionamento, ao passo que a diferença entre 4,000 h e 3.929 h corresponderia a apenas 4 minutos e 15 segundos, representando o insignificante tempo ocioso não tendente a prejudicar a execução do serviço, até porque o operador de britadeira dificilmente permaneceria uma hora ininterrupta na operação desse equipamento, por ser, até mesmo, prejudicial à sua saúde.

16. Em função, então, das diversas contingências tendentes a afetar o custo e o prazo da execução de determinado serviço, a exemplo dos eventos climáticos, dos acidentes de trabalho ou da necessidade de refazer o serviço, o aludido tempo adicional de 4 minutos seria irrelevante e não poderia sequer justificar a suposta “inconsistência de exequibilidade”.

17. A unidade técnica também destacou que a administração não poderia ter dado mais força ao princípio da vinculação ao edital em evidente violação ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, já que a diferença entre a proposta da ora representante e a proposta declarada vencedora no certame seria de R\$ 886.278,36, revelando que a licitante vencedora apresentou a sua proposta em patamar 44% maior do que a proposta da ora representante.

18. A unidade técnica evidenciou, enfim, que seriam infundadas as justificativas para a desclassificação da proposta da Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli, tendo essa falha resultado na ausência de escolha da proposta mais vantajosa para a administração, destacando que o eventual erro na planilha de custos e preços da referida empresa não ensejaria a necessária desclassificação antecipada da respectiva proposta, pois caberia à administração realizar a devida diligência saneadora para a subsequente correção das falhas formais, sem resultar, contudo, na alteração do valor global proposto, em sintonia com os art. 3º, **caput**, e 43, § 3º, da Lei n.º 8.666, de 1993.

19. Estaria adequada, pois, a proposta da unidade técnica no sentido de determinar que, no âmbito da Concorrência n.º 2020.01.28.02, o referido município adote as providências necessárias ao exato cumprimento dos dispositivos violados, promovendo a anulação do indevido ato de desclassificação da Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli, com os demais atos decorrentes.

20. O TCU deve, adicionalmente, promover a audiência de Gírlane Rodrigues Albuquerque, como presidente da comissão de licitação, além dos demais membros dessa comissão, para



apresentarem as suas razões de justificativa sobre a indevida desclassificação da proposta da Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli da Concorrência n.º 2020.01.28.02 em razão, unicamente, do uso de coeficiente em 3,929 h para a mão de obra de servente, na composição do serviço de escavação em rocha branda a frio pelo item 2.4 da planilha orçamentária, em descumprimento ao art. 43, § 3º, da Lei n.º 8.666, de 1993, e à jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.546/2015, 2.873/2014 e 1.811/2014, do Plenário.

21. Diante, portanto, dos elementos de convicção até aqui obtidos neste processo, o TCU deve assinalar a procedência da presente representação e, assim, determinar a suscitada anulação do aludido certame, sem prejuízo de promover a audiência dos responsáveis.

Ante o exposto, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2849/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.001/2020-2.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Representante: Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli (CNPJ 02.735.064/0001-66).
4. Entidade: Município de Tejuçuoca – CE.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal:
 - 8.1. José Diego Calado Araújo (OAB-PB 17.282), representando a Hydrogeo Projetos e Serviços – Eireli;
 - 8.2. Marcelo Meneses Aguiar (OAB/CE 17.329), representando o Município de Tejuçuoca – CE;
 - 8.3. Geraldo de Holanda Gonçalves Filho (OAB-CE nº 17.824), representando a ARN Engenharia Eireli.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com o subjacente pedido de cautelar suspensiva, formulada pela Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli sobre os indícios de irregularidade na Concorrência n.º 2020.01.28.02 conduzida pelo Município de Tejuçuoca – CE sob o valor estimado de R\$ 3 milhões para a execução das obras na 2ª etapa do sistema de adução e tratamento d'água com vistas a abastecer diversas localidades na zona rural do aludido município;

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

- 9.1. assinalar, no mérito, a procedência da presente representação (já conhecida pelo Acórdão 2.295/2020-Plenário), diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo TCU;
- 9.2. manter a cautelar suspensiva deferida pelo Acórdão 2.295/2020-TCU-Plenário;
- 9.3. determinar, nos termos do 71, IX, da Constituição de 1988 e do art. 45, **caput**, da Lei n.º 8.443, de 1992, que, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência desta deliberação, os gestores no Município de Tejuçuoca – CE adotem as providências necessárias para a efetiva anulação dos atos inerentes à indevida desclassificação da Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli da Concorrência n.º 2020.01.28.02, com todos os atos administrativos decorrentes, de tal sorte que, para a eventual continuidade da aludida licitação, o certame deve retornar à etapa de avaliação das propostas; devendo os gestores no referido município informar o TCU sobre o efetivo cumprimento dessa medida ao final do referido prazo;
- 9.4. promover o envio de ciência ao Município de Tejuçuoca – CE, em sintonia com a Resolução TCU n.º 315, de 2020, para que, nos futuros certames similares à referida Concorrência n.º 2020.01.28.02, abstenha-se de incorrer nas irregularidades identificadas no presente processo;



9.5. promover o prosseguimento do presente feito, nos termos do art. 250, IV, do RITCU, e, assim, entre outras eventuais medidas, a unidade técnica deve realizar a audiência de Girlane Rodrigues Albuquerque, como presidente da comissão de licitação, além dos demais membros dessa comissão de licitação, para, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência desta deliberação, apresentarem as suas razões de justificativa sobre a indevida desclassificação da proposta da Hydrogeo Projetos e Serviços Eireli da Concorrência n.º 2020.01.28.02 em razão, unicamente, do uso de coeficiente em 3,929 h para a mão de obra de servente, na composição do serviço de escavação em rocha branda a frio pelo item 2.4 da planilha orçamentária, em descumprimento ao art. 43, § 3º, da Lei n.º 8.666, de 1993, e à jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.546/2015, 2.873/2014 e 1.811/2014, do Plenário;

9.6. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, aos seguintes destinatários:

9.6.1. à ora representante, à ARN Engenharia Eireli e à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), para ciência; e

9.6.2. aos responsáveis (Girlean Rodrigues Albuquerque, como presidente da comissão de licitação, além dos demais membros dessa comissão de licitação), para facilitar a correspondente manifestação no âmbito do presente processo.

10. Ata n.º 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2849-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 015.831/2015-9 [Aposos: TC 023.340/2017-7 e TC 023.341/2017-3]

Natureza: Embargos de Declaração.

Unidade: Município de Afuá/PA.

Responsável: Odimar Wanderley Salomão (CPF 226.543.642-91).

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CNPJ 00.378.257/0001-81).

Representação legal: Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch (OAB/DF 26.966), Raphael Marcelino de A. Nunes (OAB/DF 24.658), Rafaela Rocha (OAB/RJ 186.586), Bianca Casais Machado Guimarães (OAB/RJ 220.050) e outros representando Odimar Wanderley Salomão.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO DE REVISÃO. RECONHECIMENTO DA BOA-FÉ NA CONDUTA DO GESTOR SEM A CORRESPONDENTE FIXAÇÃO DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA O RECOLHIMENTO DO DÉBITO. CONTRADIÇÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL DOS EMBARGOS COM EFEITOS INFRINGENTES. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DE REVISÃO. REFORMA DO ACÓRDÃO CONDENATÓRIO PARA REJEITAR AS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELO RESPONSÁVEL E RECONHECER SUA BOA-FÉ, AFASTANDO O JULGAMENTO IRREGULAR DAS CONTAS, A MULTA E OS JUROS, E FIXAR-LHE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA O RECOLHIMENTO DO DÉBITO APURADO NOS AUTOS.

RELATÓRIO



Os embargos de declaração foram redigidos nos seguintes termos:

“I. DA TEMPESTIVIDADE

1. O Embargante ainda não foi oficialmente notificado acerca da decisão Embargada, o que consistiria no marco inicial do prazo de 10 (dez) dias, previsto no artigo 287, § 1º, do RI/TCU. Não obstante, em razão da urgência em que se requer a resolução do tema por este Egrégio Tribunal, o Embargante entende necessário antecipar-se na apresentação destes embargos. Desse modo, é manifestamente tempestiva a oposição dos aclaratórios na presente data, 15.09.2020 (terça-feira).

II. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA

2. Trata-se de Processo derivado de Tomada de Contas Especial, na qual figurou como responsável o Sr. Odimar Wanderley Salomão (conhecido como ‘Mazinho’), em face de suposto não ressarcimento de valores recebidos no âmbito do Convênio n. 655551/2008 (SIAFI 624841), firmado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), à época em que o ora Embargante ocupava o cargo de Prefeito do Município de Afuá-PA.

3. O ressarcimento justificou-se pela impossibilidade de cumprimento do objeto, uma vez que o FNDE negou, em ofício não fundamentado, a alteração ao Plano de Trabalho solicitada pelo Município, que pretendia comprar embarcações ao invés de ônibus para transporte escolar, dadas as peculiaridades geográficas do local, que só comporta transporte lacustre.

4. Em janeiro de 2010, os valores repassados foram integralmente devolvidos pelo ora Requerente. A discussão se deu, no entanto, pelo fato de o FNDE entender devido o pagamento de atualização monetária e de juros moratórios, a contar de julho de 2008, quando encaminhou primeiro ofício – não entregue – ao Município, com a negativa de ajuste e solicitação de ressarcimento. O ora embargante, por sua vez, demonstrou ao longo dos autos que esses valores não seriam exigíveis, senão a partir de junho de 2009, quando foi efetivamente informado da negativa do FNDE e da consequente impossibilidade de executar o objeto.

5. Até o Acórdão TCU n. 2257/2020, a discussão girava em torno da suposta dívida relativa à correção monetária e juros de mora dos valores devolvidos, bem como dos aspectos relacionados estritamente a tais valores. Foi justamente o que foi discutido no âmbito do Acórdão TCU n. 5176/2016 (que julgou a Tomada de Contas Especial); e no Acórdão TCU n. 4994/2017 (que julgou o pedido de Reconsideração formulado pelo ora Embargante).

6. Nesse contexto, o Recurso de Revisão do ora Embargante teve por objetivo demonstrar que, ao tempo da efetiva comunicação acerca da impossibilidade de alteração do objeto do convênio (junho de 2009, e não julho de 2008 como considerava a TCE até então de forma equivocada), houve manifesta impossibilidade material de devolução imediata dos recursos em razão de bloqueios judiciais que Afuá vinha sofrendo em suas contas, sem a observância do que seriam recursos do tesouro ou de convênios, motivo pelo qual não seriam devidos juros de mora.

7. Diante disso, argumentou-se, também, pela evidente boa-fé do ora Embargante e consequente necessidade de reforma da decisão recorrida, a fim de julgar as contas regulares com ressalvas, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992.

8. A E. Corte de Contas, no entanto, ao decidir sobre referido Recurso de Revisão, em agosto de 2020, por meio do Acórdão n. 2257/2020 – TCU – Plenário, entendeu pela manutenção do decism anterior, sem observar o fundamento legal para revisão da rejeição das contas e sob o fundamento (novo) de que ‘era obrigação do conveniente realizar aplicação financeira dos recursos repassados e devolver os rendimentos’.

9. É especialmente em função, portanto, i) da omissão do v. Acórdão quanto à apreciação dos argumentos da defesa, que culminou com a utilização de fundamento novo, ainda não discutido nos autos; e ii) da omissão quanto ao dispositivo legal que prevê a aprovação das contas com ressalvas, diante da situação fática em questão, somada à contradição entre a boa-fé e a rejeição das contas; que se opõe os presentes Embargos de Declaração.

III. DA OMISSÃO DO ACÓRDÃO. UTILIZAÇÃO DE FUNDAMENTO NOVO. VIOLAÇÃO EXPRESSA AO ART. 10 DO CPC.

10. Conforme comprovado no bojo do processo de Tomada de Contas Especial, a impossibilidade de execução do objeto do Convênio, que geraria a necessidade de devolução dos recursos, bem como a informação de que esses deveriam ser imediatamente devolvidos ao FNDE com juros e correção monetária, só foram conhecidos pelo então Prefeito em junho de 2009.

11. Isso porque o primeiro ofício que teria sido encaminhado ao Requerente (Ofício 319/2008 Coate/FNDE), quase um ano antes, em 10/07/2008, não foi recebido pelo Prefeito, não tendo sido constatado no



processo qualquer documento comprobatório do tipo ‘Aviso de Recebimento (AR)’ – conforme observado, inclusive, pela Exma. Sra. Relatora para o Recurso de Revisão, Ministra Ana Arraes, em seu voto. A efetiva notificação do Município ocorreu, sim, com o Ofício 1.269/2009, em 30/06/2009.

12. Conforme apontou a defesa do ora Embargante, àquela época (junho de 2009), havia insuficiência de recursos disponíveis ao Município, em decorrência de bloqueios judiciais realizados sobre as contas de Afuá, que impediram a devolução da quantia imediatamente após o recebimento do comunicado.

13. As análises realizadas pelo Tribunal, no entanto, estavam levando em consideração a situação das contas do Município (e os bloqueios judiciais) a partir de um ‘retrato’ equivocado, considerando como marco inicial o momento do encaminhamento do Ofício que nunca foi recebido. Vejamos: Acórdão 4994/2017 ‘Em 10/7/2008, data em que o FNDE comunicou o responsável que não permitiria alteração do objeto do convênio e, pela primeira vez, solicitou devolução dos recursos repassados, haviam sido bloqueados judicialmente apenas R\$ 2.097,33, valor inferior ao da contrapartida pactuada (R\$ 2.867,00). Entretanto, o responsável optou por ignorar o compromisso assumido e as solicitações do FNDE e reteve os recursos, indevidamente, por quase dezoito meses. Tal circunstância não permite reconhecer que agiu com boa-fé, afastando o disposto no art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1993.’ Acórdão 2257/2020 ‘15. A unidade técnica desta Corte de Contas apurou que o FNDE determinou a restituição imediata dos recursos em 10/7/2008. Até esta data, foram realizados bloqueios judiciais que totalizaram R\$ 2.097,33, valores que se encontrariam absorvidos pela contrapartida pactuada (R\$ 2.867,00); em outras palavras, os bloqueios judiciais não impediriam a devolução do débito apurado.’

14. O ora Embargante, então, voltou a comparecer aos autos, em Recurso de Revisão, a fim justamente de demonstrar esse equívoco e que, ao tempo da efetiva comunicação acerca da rejeição do pleito de alteração do objeto do convênio, em 30/06/2009, havia manifesta impossibilidade material de devolução dos recursos em razão de bloqueios judiciais que Afuá vinha sofrendo em suas contas.

15. Os sobreditos bloqueios, além de não terem observado se os recursos seriam do tesouro ou de convênios, não foram impulsionados por qualquer iniciativa do Município, mas destinavam-se a garantir haveres pleiteados por servidores temporários, que tiveram seus contratos encerrados quando do primeiro concurso público municipal. Os valores e datas dos bloqueios, conforme discriminados em tabela incluída no Recurso de Revisão, seguem abaixo: (*omissis*, disponível na peça original do processo).

16. Perceba-se que a maior parte desses bloqueios, em termos monetários, se deu entre o envio do Ofício não recebido (Ofício 319/2008, de 10/07/2008), e a efetiva notificação (30/06/2009), de modo que, se observada a primeira data para fins de constituição em mora, de fato, não prevaleceria (como não prevaleceu) o argumento de que o de que o Município não dispunha dos recursos necessários à devolução. Da segunda (e correta) data, no entanto, observa-se que os valores dos bloqueios passaram dos R\$ 2.097,3, considerados pelo TCU nas decisões anteriores, para R\$ 62.352,57, valor esse que, para o porte de Afuá, é indiscutivelmente relevante.

17. O Plenário do E. TCU, todavia, ao invés de realizar a análise do caso sob essa perspectiva, verificando a inexistência da mora antes considerada, a boa-fé do Requerente e as reais possibilidades de devolução dos recursos quando da efetiva notificação acerca da impossibilidade de alteração do objeto – inclusive diante do reconhecimento da Exma. Min. Relatora de que não houve o recebimento do primeiro Ofício -, trouxe questão que não só não era objeto do Recurso de Revisão, como, até então, completamente estranha à toda a discussão travada no bojo do processo.

18. O Acórdão n. 2257/2020, objeto destes aclaratórios, pauta-se em fundamento inteiramente novo. O Tribunal alegou que, independentemente dos argumentos acerca do equívoco quanto às datas em que ocorridos os fatos, deveria ter sido observada outra regra contratual, relativa à necessidade de aplicação financeira dos recursos repassados. Veja:

Nesse cenário, remeti os autos à unidade instrutiva para avaliação dos argumentos contidos no referido memorial, considerando ter eu constatado que o expediente juntado aos autos no qual o FNDE determinara à prefeitura a restituição imediata dos recursos, de fato, não continha o ‘recebido’ da municipalidade.

A Serur manteve seu posicionamento de conhecer do recurso e negar-lhe provimento, no que foi acompanhada pelo Parquet.

Anuo aos entendimentos uníssomos.

A despeito dos argumentos do recorrente, de acordo com os termos do convênio, era obrigação do conveniente realizar aplicação financeira dos recursos repassados e devolver os rendimentos, ainda que não tenha realizado a aplicação (Peça 1, fl. 74): ‘y) restituir, ao CONCEDENTE, o valor correspondente aos rendimentos da aplicação dos recursos do convênio no mercado financeiro, referente ao período compreendido entre o crédito dos recursos na conta bancária da CONVENIENTE e sua utilização, quando não comprovar o seu



emprego na consecução do objeto, ainda que não tenha feito a aplicação financeira;’ 21. Assim, o responsável não poderia ter deixado de aplicar os recursos repassados ao Município de Afuá/PA, para a eventual devolução dos valores corrigidos, caso seu pleito não fosse atendido, como ocorreu de fato. Ressalto que essa conduta é irregular mesmo que se considere ter o recorrente agido de boa-fé, questionando, primeiramente, o FNDE quanto à possibilidade de alteração do objeto do convênio e, posteriormente, cobrando resposta definitiva sobre a questão, porquanto não havia recebido a primeira resposta do órgão concedente

19. Entretanto, a previsão constante da Cláusula Terceira, inciso II, alínea ‘y’, do Convênio, bem como seu eventual descumprimento pelo Requerente, não tinham sido aventados até então por qualquer das unidades técnicas e muito menos pelos acórdãos anteriores do TCU, que se utilizavam da suposta inobservância, pelo gestor, do que constava à alínea ‘w’ da referida Cláusula. Confira-se:

Acórdão 5176/2016

‘8. O MP/TCU, no entanto, ponderou que o débito deveria ser o apurado pelo FNDE, com a incidência também, além da atualização monetária, dos juros de mora sobre o montante dos recursos recebidos pelo Município de Afuá/PA. Segue trecho do parecer regimental do MP à peça 6, com histórico que bem resume os acontecimentos relacionados ao presente processo: [...] i) assim, e tendo em vista, ainda, o princípio de que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza, o Ministério Público de Contas considera correta a inclusão dos juros moratórios no cálculo do débito, até porque o próprio termo do convênio previa, em sua Cláusula Terceira, inciso II, alínea ‘w’, como uma das obrigações da contratada, em observância ao disposto no § 3º do art. 26-A da Lei 10.522/2002, que trata sobre o cadastro informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais (Cadin, pç. 1, p. 118): ‘w) restituir, ao CONCEDENTE, o valor transferido, atualizado monetariamente desde a data do recebimento, acrescido de juros legais na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, nos seguintes casos: 1) quando não for executado o objeto deste convênio;’

Acórdão 4994/2017

[...] 26. Ainda, não se verifica qualquer excludente de culpabilidade que possa afastar/mitigar a imputação de débito e cominação de multa. Também, não se tratava de erro escusável – equívoco na interpretação de normas/legislação – conforme alegado pelo recorrente, ao reverso, verifica-se o pleno conhecimento da ilicitude dos fatos, dado que o Termo do Convênio previa expressamente em sua Cláusula Terceira, inciso II, alínea ‘w’, a restituição do valor transferido, atualizado monetariamente desde a data do recebimento, acrescido dos juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, quando não executado o objeto, ou utilizados os recursos em finalidade diversa ou não apresentada a prestação de contas no prazo estabelecido (peça 1, p. 118).

[...] Ao firmar o termo do convênio 655551/2008, em 27/5/2008 (peça 1, p. 112-130), o responsável assumiu expressa e conscientemente o compromisso de ‘restituir ao CONCEDENTE, o valor transferido, atualizado monetariamente desde a data do recebimento, acrescido de juros legais (...), quando não for executado o objeto deste Convênio’, qual seja, ‘a aquisição de veículo automotor, zero quilômetro, de transporte coletivo, destinado exclusivamente ao transporte diário de alunos da Educação Básica, conforme projeto apresentado’.

[...] Conforme mencionado, desde 20/2/2009, o recorrente sabia da incidência de juros e correção monetária sobre os valores a serem devolvidos ao FNDE mas, quando finalmente decidiu restituir os recursos do ajuste, o fez pelo valor original, reforçando a percepção de ausência de boa-fé. Também não há como acolher a alegação de que agiu de maneira exemplar quando deixou de adquirir ônibus inservível ao Município. Não se pode reputar exemplar proposição e celebração de convênio para aquisição de bem que sabia inservível, muito menos retenção, por um ano e meio, de recursos federais que sabia não poder utilizar. Nessas circunstâncias, irregularidade das contas, aplicação de multa, cobrança dos juros e atualização monetária são medidas que se impõem. Por isso, nego provimento ao recurso.’

20. Ou seja, o que ocorreu no Acórdão 2257/2020, quando do julgamento de Recurso de Revisão, foi uma mudança de fundamentação para manter as decisões anteriores mesmo diante da alteração de premissa fundamental de toda a TCE, relativa à data em que o gestor teria tido ciência da impossibilidade de retificação do objeto e, então, sido constituído em mora. De uma hora para outra, o fundamento para a rejeição das contas deixa de ser a devolução dos valores devidamente corrigidos e acrescidos de juros de mora, conduta imputada inicialmente ao Requerente e com base na qual este pôde realizar a sua defesa, e passa para a não aplicação dos recursos no mercado financeiro enquanto não utilizados para a consecução do objeto.

21. A alteração de fundamento se deu apenas, conforme se vê, quando o Requerente apontou para a ocorrência da mora administrativa, ocasionada pelo próprio FNDE, que não respondeu à solicitação feita pelo



gestor em tempo razoável, o tendo feito apenas em junho de 2009 (considerando-se o envio da notificação, e o aviso de recebimento em 30/06/2009), quase um ano depois – argumentação sobre a qual a decisão dessa C. Corte de Contas foi omissa.

22. O novo fundamento, ressalte-se, também não foi levado à prévia manifestação do ora Embargante, tendo esse E. TCU decidido com base em verdadeiro elemento surpresa, o que passou a ser expressamente vedado pelo art. 10 do CPC/15, aplicável subsidiariamente ao processo administrativo, mas que desde há muito já não é tolerado em razão da grave violação às garantias ao contraditório e à ampla defesa, previstas na Constituição Federal (art. 5º, LV).

23. Evidencia-se, dessa forma, que o acórdão objeto destes embargos de declaração, na medida em que se omite acerca dos argumentos apontados no Recurso de Revisão para se utilizar de novo fundamento, em inobservância ao art. 10 do CPC, inviabiliza regular exercício do direito de defesa do ora Embargante. Por essa razão, faz-se necessário que, ao se reconhecer a omissão ora apontada, seja oportunizada a competente manifestação do ora Embargante quanto ao novo fundamento suscitado como *ratio decidendi*, para que, só então, seja proferida nova decisão acerca da sua prestação de contas.

IV. DAS OMISSÕES QUANTO AOS ARGUMENTOS DO RECURSO DE REVISÃO E À PREVISÃO DO ART. 12, § 2º, DA LEI ORGÂNICA DO TCU. CONTRADIÇÃO ENTRE A BOA-FÉ E A REJEIÇÃO DAS CONTAS.

IV.1. DA OMISSÃO QUANTO À MORA DO FNDE. INEXIGIBILIDADE DO RESSARCIMENTO ATÉ JUNHO DE 2009.

26. Ao analisar o caso e a demora no ressarcimento dos valores do Convênio, o TCU presumiu responsabilidade integral da Prefeitura de Afuá e deixou de observar a mora do próprio FNDE em responder à consulta formulada pelo Município, que não poderia ser cobrado pelo recolhimento de valores que sequer sabia que seriam devidos, ante a impossibilidade de prever resposta negativa por parte do Fundo Federal. A ação do ora Embargante foi, na verdade, diretamente limitada pelo seu credor.

27. Inobstante tenha sido demonstrado nos autos que o Prefeito solicitou a alteração do objeto do Convênio na semana seguinte ao recebimento dos recursos, colocando-se à espera de definição por parte do FNDE desde aquele momento e por um período de quase UM ANO, esse E. TCU não se manifestou sobre as consequências da demora por parte da própria Administração Federal, mormente no que se refere à exclusão ou redução da alegada mora por parte do gestor.

28. Observe-se que não se tratava de alteração às normas do Programa ou ao próprio objeto do Convênio¹ per se, que inclui tanto a aquisição de ônibus quanto de embarcações, no âmbito da mesma ação ‘Aquisição de Transporte Escolar’, conforme expresso na Resolução regente (Resolução CF/FNDE nº 11/2008). Ao contrário, o Requerente possuía legítima expectativa quanto à possibilidade da aquisição de embarcações, inclusive constatada a ausência de vedação à realização de ajustes ao Plano de Trabalho, seja nos normativos, seja no Convênio.

29. O que o Convênio veda é a alteração do objeto em si. É permitido, contudo, a realização de ajustes ao Plano de Trabalho, desde que o Conveniente (Município) apresente proposta justificada, motivo excepcional e o faça até 30 (trinta) dias antes do término da vigência do ajuste² - requisitos estes presentes no pedido assinado pelo Prefeito, em 23 de junho de 2008, 5 (cinco) dias corridos após o recebimento dos recursos, e cuja negativa só foi recebida após 1 (um) ano.

30. Até o efetivo recebimento da referida negativa, em 30 de junho de 2009, considerava o Requerente haver ainda a possibilidade de que a alteração pudesse ser realizada, o que não implicaria na obrigação de devolução dos recursos, mas sim na sua utilização para o fim, em essência, a que se destinou o próprio Convênio: de aquisição de veículo destinado exclusivamente ao transporte diário de alunos da Educação Básica – só que não mais por meio de ônibus, mas de barca, considerando que o Município apenas suporta transporte lacustre.

31. Todos esses aspectos não poderiam ter sido deixados de lado, bem como qualquer eventual conduta do Embargante, mormente sua mora, só poderia ser analisada a partir desse momento (30/06/2009), e só poderiam ser consideradas as condições de devolução dos recursos pelo Município de Afuá (inclusive com relação a bloqueios) à época em que foram efetivamente exigidos.

32. O Recurso de Revisão apontou, justamente, para a sobredita mora do fundo público em realizar a efetiva comunicação acerca de sua decisão e a consequente necessidade de devolução dos recursos repassados no âmbito do Convênio. Esse E. Tribunal, no entanto, permaneceu omissos quanto à mora do FNDE no caso concreto e aos efeitos dela decorrentes para a pretendida responsabilização do Prefeito de Afuá, ainda que



instado a adentrar no assunto em função do Recurso de Revisão - a partir do qual pôde ser confirmado por esse próprio TCU que apenas a comunicação enviada ao Município em 30.06.2009 (e não a de um ano antes) é que fora recebida.

33. Em consequente, restaram desconsiderados os bloqueios realizados após o ressarcimento ter se tornado exigível, com a análise do caso a partir de um ‘retrato’ deturpado, no qual entendeu-se que os valores então bloqueados eram irrisórios e não impediriam a restituição, bem como que ‘O fundo não deu causa aos referidos bloqueios e, por essa razão, não pode assumir o ônus e deixar de receber de volta recursos a que tem direito’, desconsiderando-se, no entanto, que foi o próprio FNDE que deu causa ao lapso temporal para sua ocorrência.

34. Destaca-se, ainda, que os bloqueios não derivaram de qualquer conduta do Município ou do então responsável, mas de imposições do Judiciário Trabalhista, cujos excessos também não podem ser imputados ao ora Embargante, na forma de sanção pecuniária, caracterizada pela cobrança de juros moratórios, nos termos do art. 396, do Código Civil (‘Não havendo fato ou omissão imputável ao devedor, não incorre este em mora’).

35. Do mesmo modo, quando verificada a mora do credor, o cumprimento da obrigação deve ser feito pela estimação mais favorável ao devedor (art. 400, do Código Civil) – o que também foi absolutamente desconsiderado pelo v. Acórdão.

36. A observância de tais dispositivos leva a dois resultados: i) o reconhecimento do correto montante de bloqueios à época em que o ressarcimento foi efetivamente exigido (longe de ser irrisório para o porte de Afuá); ii) a percepção quanto ao erro de cálculo na cobrança dos juros de mora, que englobou, também, a mora do próprio FNDE. Esse segundo resultado, inclusive, demonstra vício que afeta a origem do Processo em tela, invalidando tudo o que derivou da Tomada de Contas Especial, por descumprimento do piso para instauração, definido pelo 6º, inciso I, da Instrução Normativa n. 71/2012, do TCU.

IV.2. DA OMISSÃO QUANTO AO DISPOSTO NO ARTIGO 22, §1º, DA LINDB. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO QUANTO À IMPOSSIBILIDADE MATERIAL DE CUMPRIMENTO AO DETERMINADO.

37. O v. acórdão embargado também foi omissivo quanto às questões fáticas demonstradas no Recurso de Revisão, em violação frontal ao artigo 22, §1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que estabelece que ‘Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente’.

38. Ao invés de adentrar nos aspectos impostos pela LINDB, essa E. Corte de Contas se omitiu da análise das circunstâncias práticas do caso e, quando provocada para tal, tangenciou sua observância, trazendo à tona o argumento novo utilizado para a fundamentação do Acórdão n. 2257/2020 – TCU – Plenário.

39. Se tais circunstâncias tivessem sido observadas, não só o ora Requerente nunca teria sido responsabilizado pela mora do FNDE (conforme item IV.1, supra), como não sofreria qualquer cobrança relativa ao período em que suas contas restaram bloqueadas, por impossibilidade material de cumprimento da ordem de ressarcimento.

40. Importante sinalizar que a observância das circunstâncias fáticas, com a comprovação da alegação de que não houve utilização indevida dos valores recebidos (o que foi feito por ocasião do Recurso de Revisão), levaria ao reconhecimento da não incidência de quaisquer juros de mora, nos termos da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 507/2011, conforme abaixo transcrito: Art. 72. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte: §2 Para os convênios em que não tenha havido qualquer execução física, nem utilização dos recursos, o recolhimento à conta única do Tesouro deverá ocorrer sem a incidência dos juros de mora.

41. A aceitação da comprovação ora realizada, por ocasião do Recurso de Revisão, com o reconhecimento dos bloqueios e ausência de utilização dos recursos por parte do Município (mas sua indisponibilidade, tão somente, por atos do Poder Judiciário), ensejaria, portanto, não apenas o reconhecimento de que a mora teria sido calculada a partir de um equívoco temporal (conforme apontado no item IV.1), mas que os juros correspondentes sequer deveriam incidir.

42. Essa conclusão também reforça o já indicado vício na instauração da TCE, por inobservância do piso de R\$ 75.000,00, conforme regramento do art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa n. 71/2012, do TCU; arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU; e art. 93, da Lei n. 8.443/92, na redação vigente à época.

IV.3. DA OMISSÃO QUANTO AO DISPOSTO NO ARTIGO 12, § 2º, DA LEI ORGÂNICA DO TCU. CONTRADIÇÃO ENTRE A BOA-FÉ E A REJEIÇÃO DAS CONTAS.



43. A v. decisão recorrida foi omissa, ainda, diante do próprio pedido formulado no Recurso, para que as contas fossem julgadas aprovadas com ressalvas, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei Orgânica do TCU (Lei n. 8.443/1992), que dispõe que, ‘Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas’.

44. Essa E. Corte de Contas não se manifestou sobre o referido dispositivo da Lei Orgânica, ainda que para afastar sua aplicabilidade. Ao invés disso, o v. Acórdão embargado incorre em clara contradição, na medida em que considera a boa-fé do ora Embargante e, ainda assim, mantém a rejeição das contas.

45. Ora, o texto da Lei Orgânica é claro ao indicar a boa-fé como requisito para a aprovação com ressalvas das contas, adicionada, exclusivamente, ao pagamento dos valores que sejam declarados devidos. O eventual afastamento da hipótese não se deve ao fato de a conduta respaldada pela boa-fé ser regular ou irregular, mas apenas estaria configurado caso existisse outro ato irregular que também impactasse as contas – o que não ocorre no presente caso, no qual configura-se, portanto, a condição do referido art. 12, § 2º.

46. O entendimento consolidado do próprio TCU, inclusive, é no sentido de que, uma vez reconhecida a boa-fé, persistindo débito em aberto, o Tribunal deve fixar novo prazo para pagamento (integral ou parcelado) dos valores remanescentes. Observe-se os enunciados colacionados abaixo:

Remanescendo débito após o exame das alegações de defesa de pessoa jurídica de direito público, deve-se fixar novo e improrrogável prazo para o seu recolhimento, atualizado monetariamente e sem incidência de juros de mora (art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992), inclusive se o devedor optar pelo pagamento parcelado da dívida. (TCU. Acórdão 2229/2019-Primeira Câmara. Sessão de 12.03.2019. Rel. Min. Weder de Oliveira)

Em recurso de reconsideração, o reconhecimento da boa-fé do responsável enseja a desconstituição do acórdão recorrido para que lhe seja concedido novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito atualizado monetariamente, sem a incidência dos juros de mora (art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992). (TCU. Acórdão 5326/2018-Segunda Câmara. Sessão de 03.07.2018. Rel. Min. Augusto Nardes)

Em recurso de reconsideração, o reconhecimento da boa-fé do responsável enseja a desconstituição do acórdão recorrido para que lhe seja concedido novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito sem a incidência de juros (art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/92), ainda que não elididas as irregularidades que lhe são apontadas. (TCU. Acórdão 11225/2015-Segunda Câmara. Sessão de 01.12.2015. Rel. Min. Augusto Nardes)

47. Não obstante a solicitação apresentada pela ora Embargante desde o Recurso de Reconsideração (no qual comprometeu-se ao pagamento parcelado dos valores, uma vez que ajustado ao efetivamente devido e reconhecida a boa-fé), o consequente enquadramento na previsão do art. 12, § 2º, da Lei Orgânica do TCU, não ocorreu até o momento. Ao contrário, em que pese esse E. Tribunal reconheça os requisitos, as decisões até então exaradas permaneceram omissas quanto à aplicabilidade da norma e a consequente aprovação das contas, com as devidas ressalvas.

48. O v. acórdão recorrido, por sua vez, limitou-se a contrapor a reconhecida boafé do Embargante à existência de irregularidade na devolução dos recursos do FNDE, o que, contudo, não é motivo para rejeição das contas, uma vez que a regularidade do ato sequer é condição para a concretização da previsão do art. 12, § 2º. Repise-se: basta a já reconhecida boa-fé e a liquidação (ou parcelamento) do débito ‘para que lhe seja concedido novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito sem a incidência de juros (art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/92), ainda que não elididas as irregularidades que lhe são apontadas’ (TCU. Acórdão 11225/2015-Segunda Câmara. Sessão de 01.12.2015. Rel. Min. Augusto Nardes).

49. É imperioso, portanto, diante da boa-fé do ora Embargante na condução de todo o processo, que, sanando a omissão do v. acórdão recorrido quanto à aplicabilidade do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/92., a) seja reconhecido o cumprimento dos requisitos por ele exigidos, para fins do julgamento das contas como regulares com ressalvas, e b) seja corretamente calculado o montante devido, sem incidência de juros, e concedido o respectivo prazo para recolhimento.

V. PEDIDOS

40. Diante do exposto, requer o Embargante o acolhimento destes embargos de declaração, inclusive com a atribuição dos efeitos infringentes cabíveis, para que, assim o fazendo:

(i) reconheça-se a omissão quanto aos argumentos de defesa postos no Recurso de Revisão, que resultou na inobservância, por esse TCU, ao disposto no art. 10 do CPC, de modo que, assim, seja suprida a ausência da manifestação do ora Embargante quanto ao fundamento novo suscitado para a rejeição de contas com a anulação, por este Egrégio Tribunal, do v. acórdão embargado e consequente abertura de prazo para tanto;



(ii) reconheça-se a omissão quanto à consideração dos efeitos da mora administrativa, especialmente no período anterior a junho de 2009, o que resultará, invariavelmente, na necessidade de arquivamento da presente Tomada de Contas Especial, à luz do disposto na Instrução Normativa n. 71/2012;

(iii) reconheça-se a omissão quanto ao disposto no artigo 22 da LINDB, para o fim de se considerar a impossibilidade material de cumprimento da obrigação de ressarcimento imediato – quando da efetiva constituição da obrigação de devolução – ao erário dos valores exigidos pelo FNDE;

(iv) reconheça-se a contradição consistente na verificação da boa-fé do Embargante e na manutenção da rejeição de contas, em inobservância ao disposto no art. 12, §2º da Lei Orgânica do TCU, que imporia a aprovação de contas com as ressalvas cabíveis, e não a simples rejeição;

41. Por fim, requer-se que todas as publicações decorrentes do presente feito sejam realizadas em nome de Rodrigo de B. Mudrovitsch (OAB/DF nº 26.966), Raphael Marcelino de A. Nunes (OAB/DF nº 24.658), Rafaela Rocha (OAB/RJ nº 186.586) e Bianca Casais Machado Guimarães (OAB/RJ nº 220.050), subscritores desta, sob pena de nulidade.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração interpostos por Odimar Wanderley Salomão contra o Acórdão 2.257/2020-Plenário, que conheceu de recurso de revisão e negou-lhe provimento.

2. Apresento breve histórico do processo.

3. Em 27/5/2008, o então prefeito de Afuá/PA, Odimar Wanderley Salomão, firmou, com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Convênio 655.551/2008, no valor de R\$ 286.700,00, dos quais R\$ 283.833,00 foram provenientes da União, para aquisição de veículo automotor zero quilômetro, de transporte coletivo, destinado, exclusivamente, ao transporte diário de alunos da educação básica.

4. Os recursos federais foram creditados na conta específica do ajuste em 20/6/2008, tendo, três dias depois, o gestor municipal solicitado ao concedente a alteração do objeto conveniado – de ônibus escolar para embarcação escolar –, sob o argumento de que o Município de Afuá/PA não possuía rodovias e tinha o transporte lacustre como o único meio de locomoção (peça 1, p. 176).

5. Em resposta, o FNDE, em 10/7/2008 (peça 1, p. 174), negou a solicitação e determinou ao então prefeito a devolução, urgente, dos R\$ 283.833,00, que haviam sido transferidos ao município, sob pena de sujeição às cominações legais previstas nos termos do convênio e na legislação pertinente.

6. Em 30/6/2009, o concedente, ante a não restituição dos recursos e a não apresentação da prestação de contas, notificou o responsável para que saneasse a pendência identificada ou devolvesse os valores, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, tendo o ora recorrente apresentado a prestação de contas em 25/1/2010, cerca de dezoito meses após o repasse dos recursos à municipalidade, acompanhada de comprovante bancário da restituição do montante de R\$ 283.833,00, realizada em 14/1/2010.

7. Em razão de não ter o conveniente recolhido aos cofres da entidade federal os recursos acrescidos de juros de mora e correção monetária, a autarquia apurou débito de R\$ 78.855,05, destacando a concedente que, além de a prefeitura não ter executado o objeto proposto, até porque este seria inadequado a Afuá, o extrato bancário da conta específica mostra que os recursos do ajuste foram movimentados para outros fins, não esclarecidos nos autos.

8. Devidamente citado neste Tribunal, o responsável apresentou alegações de defesa, refutadas nas análises dos autos pela unidade técnica e pelo MPTCU, o que redundou na proposta de julgamento pela irregularidade de suas contas, com condenação ao pagamento de débito e de multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 21, p. 1).

9. O relator *a quo* acolheu as propostas de encaminhamento, e a 1ª Câmara desta Corte prolatou o *decisum* condenatório original.

10. Inconformado, o recorrente justifica a não devolução do valor relativo à atualização do montante repassado pela União (R\$ 78.855,05) em razão de diversos bloqueios judiciais promovidos



na conta corrente específica do convênio, que alcançaram R\$ 62.352,57, ao longo do período de 20/6/2008 a 14/1/2010. Além disso, anexa cópia de extratos, ofícios do Banco do Brasil e certidões atestando as penhoras.

11. Por meio do acórdão objeto destes embargos, o Tribunal não deu provimento ao pleito do embargante, a partir dos seguintes fundamentos:

11.1. a despeito dos argumentos do recorrente, de acordo com os termos do convênio, era obrigação do conveniente realizar aplicação financeira dos recursos repassados e devolver os rendimentos, ainda que não tenha realizado a aplicação;

11.2. a questão dos bloqueios judiciais que ocorreram com uma parcela dos recursos repassados ao município não pode ser usada para eximir a responsabilidade do ex-prefeito. O fundo não deu causa aos referidos bloqueios e, por essa razão, não pode assumir o ônus e deixar de receber de volta recursos a que tem direito, segundo os termos do convênio firmado;

11.3. o extrato bancário acostado aos autos pelo recorrente dá conta de que, em 19/2/2009, a municipalidade aplicou R\$ 261 mil em fundo de investimento (que remunera o capital com juros). Em 14/1/2010, R\$ 269 mil foram sacados de outro fundo de investimento para pagar o principal dos recursos do FNDE. Considerando que o total de bloqueios foi de R\$ 62.352,57, dos quais mais da metade (R\$ 33.282,67 – peça 72 p. 3) bloqueou-se por somente 6 dias, resta claro que os bloqueios **não** impediram o município de auferir juros e correção monetária dos recursos a ele transferidos, em grande medida; apesar disso, o recorrente não devolveu qualquer parcela de juros e correção monetária ao FNDE.

12. Nesta etapa processual, o embargante alega:

12.1. omissão do acórdão recorrido, a partir da utilização de fundamento novo por esta Corte de Contas, a violar o art. 10 do CPC. Argumenta que o TCU não teria verificado a boa-fé do recorrente ao desconsiderar que o ofício do FNDE solicitando a devolução dos recursos só foi recebido pela municipalidade em junho de 2009, quando havia bloqueios judiciais que o impediriam de devolver os recursos. Assim, além de o acórdão não avaliar tais argumentos, teria utilizado novo elemento para desqualificá-los, ao citar cláusula do convênio a prever que os recursos deveriam ser devolvidos com juros e correção monetária. Em outras palavras, o recorrente alega não lhe ter sido facultada a possibilidade de se defender desse novo elemento, que não teria sido mencionado em nenhuma fase processual anterior;

12.2. omissão quanto à mora do FNDE e a consequente inexigibilidade do ressarcimento dos recursos federais até junho de 2009. Alega que o TCU teria desconsiderado a responsabilidade do fundo em responder à consulta do município referente à troca do objeto do convênio. Além disso, não haveria propriamente troca de objeto do convênio (tanto barcos escolares quanto ônibus transportariam os alunos até as escolas). Por fim, juros e correção monetária só deveriam ser contabilizados a partir do momento em que o município foi notificado pelo FNDE para devolução dos recursos federais, o que teria ocorrido somente em 2009. Portanto, ao se considerar essa nova data, os valores de juros e correção monetária seriam inferiores ao valor mínimo estipulado por esta Corte de Contas para instauração de TCE; logo, haveria vício de origem nestes autos a invalidar todo o processo;

12.3. omissão em face do disposto no art. 22, § 1º, da LINDB, consubstanciado na ausência de manifestação quanto à impossibilidade material de cumprimento ao determinado. Argumenta que os bloqueios judiciais na conta do convênio o impediriam de devolver os recursos repassados, e isso não teria sido avaliado com profundidade por este Tribunal. Ademais, não deveria ser cobrado juros, nos termos da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507/2011;

12.4. omissão quanto aos argumentos do recurso de revisão e à previsão do art. 12, § 2º, da Lei Orgânica do TCU. Alega que haveria boa-fé e solicita que o débito seja recalculado considerando a data de incidência da correção monetária a partir de junho de 2009 (data de ciência da necessidade de devolução dos recursos federais), bem como sejam retirados os juros devidos, nos termos da agora citada portaria, que dispõe:



“Art. 72. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte: §2 Para os convênios em que não tenha havido qualquer execução física, nem utilização dos recursos, o recolhimento à conta única do Tesouro deverá ocorrer sem a incidência dos juros de mora.”

13. Passo a decidir.

14. Preliminarmente, a cláusula do convênio que determina a devolução dos valores com juros e correção monetária, à qual o recorrente se refere, encontra-se na peça 1 destes autos: não se trata de elemento novo, ademais, é obrigação inafastável, de conhecimento prévio ao convênio, a devolução dos valores com juros e correção monetária, conforme impõem diversos dispositivos legais e regulamentares afetos à matéria; logo, não procedem os argumentos do recorrente.

15. Quanto ao argumento de possível vício de origem nestes autos, qual seja, a instauração de TCE e a consequente citação por débito inferior ao valor disposto na IN-TCU 71/2012, verifico que não há razão ao embargante. A jurisprudência desta Corte preconiza que, uma vez citado, o processo de TCE deve seguir adiante, sem arquivamento. Ademais, não há que se falar em mora do FNDE para solicitar a devolução dos recursos federais não aplicados no objeto do convênio: tal previsão já está expressa nas cláusulas do ajuste.

16. Em relação à impossibilidade de o responsável recolher o valor referente aos juros e correção monetária em função de bloqueios judiciais, o que levaria à conclusão pela sua boa-fé, ressalto que o assunto já foi extensivamente abordado na decisão recorrida, não havendo qualquer obscuridade:

“A questão dos bloqueios judiciais que ocorreram com uma parcela dos recursos repassados ao município não pode ser usada para eximir a responsabilidade do ex-prefeito. O fundo não deu causa aos referidos bloqueios e, por essa razão, não pode assumir o ônus e deixar de receber de volta recursos a que tem direito, segundo os termos do convênio firmado com o município em tela.

Ademais, a restituição do principal dos recursos transferidos se deu em 14/1/2010, sendo incontroversa a obrigação de devolver nesse momento também os rendimentos, ao passo que os alegados bloqueios judiciais promovidos na conta corrente específica do convênio teriam ocorrido ao longo do período de 20/6/2008 a 14/1/2010, incapazes, portanto, de afastar a irregularidade; **também não há evidências de bloqueios judiciais a partir da data em que o município recolheu o valor principal dos repasses federais recebidos.**

Por fim, ao perscrutar o extrato bancário acostado aos autos pelo recorrente (peça 72), verifico que, em 19/2/2009, **a municipalidade aplicou R\$ 261 mil em fundo de investimento (que remunera o capital com juros). Em 14/1/2010, R\$ 269 mil foram sacados de outro fundo de investimento para pagar o principal dos recursos do FNDE.** Considerando que o total de bloqueios foi de R\$ 62.352,57, dos quais, **mais da metade (R\$ 33.282,67 – peça 72 p. 3) bloqueou-se por somente 6 dias**, resta claro que os bloqueios **não** impediram a municipalidade de auferir juros e correção monetária dos recursos a ela transferidos, em grande medida; apesar disso, o recorrente não devolveu qualquer parcela de juros e correção monetária ao FNDE.” (grifei)

17. Ademais, os recursos federais foram transferidos no ano de 2008 e não foram devolvidos até a data atual, na fase processual de embargos de declaração interpostos em decisão de recurso de revisão. Logo, considerando esse lapso temporal e a potencial viabilidade de devolução dos valores, visto que não há mais notícias de bloqueios judiciais após 14/01/2010, não há como reconhecer a boa-fé do embargante.

18. Nesse sentido, deve-se conhecer dos presentes embargos de declaração e rejeitá-los.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado:

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

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante e aos demais interessados.”

VOTO REVISOR



Trata-se de embargos de declaração opostos por Odimar Wanderley Salomão contra o Acórdão 2.257/2020-TCU-Plenário, por meio do qual foi negado provimento ao recurso de revisão por ele interposto contra o Acórdão 5.176/2016-Primeira Câmara.

2. Cuidam os autos, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional da Educação (FNDE) em decorrência do não recolhimento aos cofres públicos do valor correspondente a juros e atualização monetária incidentes sobre os recursos federais recebidos pelo Município de Afuá/PA por força do convênio 665.551/2008 (Siafi 624841), cujo objeto era a aquisição ônibus escolar.

3. Os recursos em questão, no montante de R\$ 283.833,00, foram creditados na conta específica do ajuste em 20/6/2008. Três dias depois, o gestor municipal solicitou ao concedente a alteração do objeto conveniado – de ônibus escolar para embarcação escolar –, em razão de o município de Afuá/PA não possuir rodovias e ter o transporte lacustre como o único meio de locomoção.

4. Contudo, o FNDE, em 10/7/2008, negou a solicitação e determinou ao então prefeito a devolução dos R\$ 283.833,00 que haviam sido transferidos ao ente, o que foi feito apenas em 14/1/2010.

5. Uma vez que foi recolhido apenas o valor principal do montante transferido, foi instaurada a presente TCE com vistas a perquirir o débito correspondente à atualização monetária e aos juros de mora referentes ao período de 18/6/2008 a 14/1/2010, em que os recursos foram mantidos na conta do município.

6. Por meio do Acórdão 5.176/2016-Primeira Câmara, o TCU julgou irregulares as contas do embargante e condenou-o em débito, no valor histórico de R\$ 78.855,05, e ao pagamento de multa de R\$ 8.000,00.

7. Tal deliberação foi mantida pelos Acórdãos 4.994/2017-TCU-Primeira Câmara (recurso de reconsideração) e 2.257/2020-TCU-Plenário (recurso de revisão, ora embargado).

8. Nesta oportunidade, o embargante, alega, entre outras questões, que a decisão ora impugnada teria incorrido em omissão e contradição ao reconhecer sua boa-fé e não se pronunciar sobre a aplicação do art. 12, §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992.

9. Ao analisar esse ponto, a relatora, no Voto apresentado na sessão plenária de 7 de outubro de 2020 – ocasião em que pedi vista dos autos –, entendeu que o assunto teria sido exaustivamente tratado no acórdão recorrido, não havendo qualquer vício a ser sanado. Nesse sentido, transcreveu o seguinte excerto do seu voto que fundamentou o Acórdão 2.257/2020-TCU-Plenário:

“22. A questão dos bloqueios judiciais que ocorreram com uma parcela dos recursos repassados ao município não pode ser usada para eximir a responsabilidade do ex-prefeito. O fundo não deu causa aos referidos bloqueios e, por essa razão, não pode assumir o ônus e deixar de receber de volta recursos a que tem direito, segundo os termos do convênio firmado com o município em tela.

23. Ademais, a restituição do principal dos recursos transferidos se deu em 14/1/2010, sendo incontroversa a obrigação de devolver nesse momento também os rendimentos, ao passo que os alegados bloqueios judiciais promovidos na conta corrente específica do convênio teriam ocorrido ao longo do período de 20/6/2008 a 14/1/2010, incapazes, portanto, de afastar a irregularidade; **também não há evidências de bloqueios judiciais a partir da data em que o município recolheu o valor principal dos repasses federais recebidos.**

24. Por fim, ao perscrutar o extrato bancário acostado aos autos pelo recorrente (peça 72), verifico que, em 19/2/2009, **a municipalidade aplicou R\$ 261 mil em fundo de investimento (que remunera o capital com juros). Em 14/1/2010, R\$ 269 mil foram sacados de outro fundo de investimento para pagar o principal dos recursos do FNDE.** Considerando que o total de bloqueios foi de R\$ 62.352,57, dos quais, **mais da metade (R\$ 33.282,67 – peça 72 p. 3) bloqueou-se por somente 6 dias**, resta claro que os bloqueios **não** impediram a municipalidade de auferir juros e correção monetária dos recursos a ela transferidos, em grande medida; apesar disso, o recorrente não devolveu qualquer parcela de juros e correção monetária ao FNDE.” (grifei)

10. Ademais, acrescentou que *“os recursos federais foram transferidos no ano de 2008 e não foram devolvidos até a data atual, na fase processual de embargos de declaração interpostos em*



decisão de recurso de revisão. Logo, considerando esse lapso temporal e a potencial viabilidade de devolução dos valores, visto que não há mais notícias de bloqueios judiciais após 14/01/2010, não há como reconhecer a boa-fé do embargante.”

11. Com as devidas vênias por divergir da ilustre Ministra, entendo que o caso, quanto a esse ponto, merece encaminhamento diverso por parte deste Tribunal.

12. Em que pese esteja de pleno acordo com sua excelência acerca da inafastabilidade da irregularidade em questão, creio que assiste razão ao embargante no que diz respeito a contradição apontada, conforme passo a explicar.

13. Para tanto, trago o seguinte parágrafo do acórdão embargado, que antecedeu o trecho destacado no voto da relatora acima reproduzido:

“21. Assim, o responsável não poderia ter deixado de aplicar os recursos repassados ao Município de Afuá/PA, para a eventual devolução dos valores corrigidos, caso seu pleito não fosse atendido, como ocorreu de fato. **Ressalto que essa conduta é irregular mesmo que se considere ter o recorrente agido de boa-fé, questionando, primeiramente, o FNDE quanto à possibilidade de alteração do objeto do convênio e, posteriormente, cobrando resposta definitiva sobre a questão, porquanto não havia recebido a primeira resposta do órgão concedente.**” (grifei)

14. Ora, fica evidente, no trecho acima, que a decisão embargada reconheceu, em alguma medida, a presença de boa-fé na conduta do gestor, tendo, inclusive, enumerado as ações por ele adotadas que evidenciariam essa boa-fé.

15. Tal passagem contradiz tanto a decisão de negar provimento integral ao recurso de revisão da parte, quanto a seguinte análise feita pela Serur, com qual a relatora manifestou concordância naquela ocasião:

“3.9. Por fim, **cabe esclarecer que não há que se falar em boa-fé do recorrente**, como insinua em seu último arrazoado, pois é sabido pelo recorrente, desde o envio do plano de trabalho ao FNDE solicitando que o convênio fosse firmado (peça 1, p. 104), que o objeto conveniado não atenderia as finalidades da política pública federal ou municipal, eis que foi requerida verba para aquisição de ônibus para localidade que o recorrente sabia não ter serventia.

3.10. Nesse sentido, cabe transcrever trecho do ofício que encaminhou a prestação de contas ao ente concedente (peça 1, p. 200), quando assim se manifestou o recorrente:

‘Cabe ressaltar que o recurso foi devolvido devido que o Objeto - ação, especificado na Cláusula Primeira do Termo de Convênio não é de necessidade deste município, uma vez que o meio de transporte utilizado pela população são embarcações, haja vista que este município não possui rodovias, mas sim, ‘os nossos rios são as nossas ruas’.

3.11. Dessa forma, sendo inequívoco que o recorrente solicitou a concessão de verba pública federal e assinou o termo de convênio cujo objeto sabia que não seria executado, não é possível reconhecer a boa-fé do então prefeito municipal.

CONCLUSÃO

4. **Da análise anterior conclui-se que não há razões para se reconhecer a boa-fé do recorrente**, eis que os bloqueios judiciais havidos na conta específica do convênio não foram causa impeditiva da devolução tempestiva dos valores conveniados, **assim como resta evidente que tais bloqueios decorreram de culpa exclusiva do recorrente**, não sendo servível como excludente de responsabilidade.”

16. Uma vez configurada a existência de contradição nos termos da decisão questionada, cabe acolher parcialmente os presentes embargos, para sanear o vício apontado, mediante o esclarecimento acerca do posicionamento deste Tribunal no que diz respeito à possibilidade de reconhecimento, ou não, da boa-fé do recorrente.

17. Compulsando os autos, entendo que existem elementos que permitem reconhecer a boa-fé do gestor, de modo que se conceda a ele nova oportunidade para o recolhimento do débito, na forma do art. 12, § 1º e 2º da Lei Orgânica deste Tribunal.

18. Além das condutas mencionadas pela relatora no voto embargado – de ter questionado o FNDE quanto à possibilidade de alteração do objeto do convênio e, posteriormente, cobrado a resposta definitiva sobre a questão, porquanto não havia recebido a primeira resposta do órgão concedente –



ressalto que o embargante, **de forma espontânea e antes da instauração da presente tomada de contas especial**, devolveu a integralidade dos recursos federais recebidos.

19. A única irregularidade a ele atribuída e que ensejou a instauração desta TCE, portanto, diz respeito ao não recolhimento dos valores correspondentes à **atualização monetária e aos juros de mora** referentes ao período em que os recursos ficaram na posse da prefeitura.

20. Observe-se que não procede, portanto, a afirmação, constante no voto da Ministra Relatora, de que *“os recursos federais foram transferidos no ano de 2008 e não foram devolvidos até a data atual”*, pois, como já mencionado anteriormente, o valor principal da dívida foi recolhido em 14/01/2010.

21. Assim, esse argumento pode não servir como reforço para o afastamento da boa-fé do ex-prefeito.

22. Além disso, no que diz respeito à demora para a devolução dos recursos, o gestor alega que teria sido ocasionada por dificuldades enfrentadas pela prefeitura à época, em razão de bloqueios judiciais promovidos na conta corrente específica do convênio, que teriam perdurado de 20/6/2008 a 14/1/2010.

23. Tal fato é confirmado tanto pela Serur quanto pela relatora, que reconhecem a ocorrência de bloqueios judiciais na conta do ajuste no período mencionado. Contudo, em razão de o total bloqueado não ter ultrapassado o montante de R\$ 62.352,57, a unidade instrutora e a Ministra Ana Arraes consideram que os bloqueios não constituiriam óbice à devolução tempestiva dos recursos ou ao recolhimento posterior dos devidos acréscimos de juros e atualização monetária.

24. Nessa linha, a Serur ponderou, ainda, que os bloqueios decorreriam de *“culpa exclusiva do ente municipal”* e que *“mesmo que tenham os bloqueios impedido a devolução da integralidade dos recursos tempestivamente, cabe reafirmar que, assim como consta da instrução de peça 85, a devolução parcial diminuiria a incidência de juros e, assim, o débito apurado nos presentes autos”*. E a relatora ressaltou que *“o fundo não deu causa aos referidos bloqueios e, por essa razão, não pode assumir o ônus e deixar de receber de volta recursos a que tem direito, segundo os termos do convênio firmado com o município em tela”*.

25. Ora, com as devidas vênias, creio que tais análises confundem a **caracterização da irregularidade causadora do débito**, com qual concordo plenamente, com o **exame da presença de boa-fé na conduta do embargante**.

26. Não há dúvidas de que o gestor tinha a obrigação de efetuar o recolhimento, não só do principal, como, também, dos juros de mora e da atualização monetária relativos ao período em que os recursos federais ficaram na posse do município. No entanto, o fato de ele ter agido de forma irregular, por si só, não é suficiente para afastar, automaticamente, sua boa-fé.

27. Não se pode presumir a ausência de boa-fé do gestor como consequência lógica da irregularidade da conduta, sob pena de se tornar letra morta o disposto no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992.

28. Dito isso, entendo que as circunstâncias acima mencionadas, embora não afastem a obrigação de ressarcir o erário, são suficientes para que se reconheça boa-fé do embargante e, consequentemente, para que seja dada a ele nova oportunidade de recolher a dívida e, assim, afastar a irregularidade de suas contas, na forma dos art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e do art. 202, §§ 2º, 3º e 4º do Regimento Interno do TCU.

29. Desse modo, entendo que os presentes embargos devem ser parcialmente acolhidos, atribuindo-se a eles efeitos infringentes, para: a) sanar a contradição identificada no Acórdão 2.257/2020-TCU-Plenário de modo a conhecer e dar provimento ao recurso de revisão interposto por Odimar Wanderley Salomão contra o Acórdão 5.176/2016-Primeira Câmara; b) reformar o Acórdão 5.176/2016-Primeira Câmara para rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável e, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, §§ 2º, 3º e 4º do Regimento Interno/TCU, reconhecer sua boa-fé, afastando o julgamento irregular as contas, a multa e os juros, na



forma regimental, e fixar-lhe novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito apurado nos autos.

Ante o exposto, com as vênias por divergir da eminente relatora, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de outubro de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS

Revisor

ACÓRDÃO Nº 2850/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.831/2015-9.
- 1.1. Aposos: 023.340/2017-7; 023.341/2017-3;
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial);
3. Recorrente: Odimar Wanderley Salomão (226.543.642-91);
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Afuá/PA;
5. Relatora: Ministra Ana Arraes;
- 5.1. Revisor: Ministro Bruno Dantas;
- 5.2. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes;
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira;
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (Serur); Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE);
8. Representação legal:
 - 8.1. Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch (26.966/OAB-DF) e outros, representando Odimar Wanderley Salomão;

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração, opostos por Odimar Wanderley Salomão contra o Acórdão 2.257/2020-TCU-Plenário, que conheceu e negou provimento ao recurso de revisão por ele interposto contra o Acórdão 5.176/2016-TCU-Primeira Câmara;

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

9.1. conhecer e acolher parcialmente os presentes embargos de declaração, atribuindo-lhes efeitos infringentes para reformar:

9.1.1. o Acórdão 2.257/2020-TCU-Plenário, a fim de dar provimento ao recurso de revisão então interposto;

9.1.2. o Acórdão 5.176/2016-TCU-Primeira Câmara, para que passe a contar com a seguinte redação:

“9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Odimar Wanderley Salomão;

9.2. com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, e no art. 202, §§ 2º, 3º e 4º do Regimento Interno/TCU, reconhecer a boa-fé de Odimar Wanderley Salomão, fixando-lhe novo e improrrogável prazo, de 15 (quinze dias), a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida de R\$ 78.855,05 (setenta e oito mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e cinco centavos), aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente a partir de 14/1/2010 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.3 dar ciência a Odimar Wanderley Salomão de que a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, ensejará o julgamento pela regularidade com ressalva das suas contas, mas que a falta de liquidação tempestiva poderá implicar o pronto julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito e eventual aplicação de multa;”

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante e à Procuradoria da República no Pará.



10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2850-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (2º Revisor), Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas (1º Revisor) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministra com voto vencido: Ana Arraes (Relatora).

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 022.158/2013-8 [Aposos: TC 027.327/2018-3, TC 027.325/2018-0]

Natureza: Recurso de Revisão.

Unidade: Município de Lucena/PB.

Responsável: Antônio Mendonça Monteiro Júnior (CPF 343.734.384-04).

Interessada: Fundação Nacional de Saúde (CNPJ 26.989.350/0001-16).

Representação legal: Luiz Rodrigues de Carvalho Neto (OAB/PB 25.156) e outros representando o Partido Cidadania; John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663) e outros representando Antônio Mendonça Monteiro Júnior.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. NÃO COMPROVAÇÃO DE NEXO CAUSAL DOS RECURSOS TRANSFERIDOS COM O OBJETO DO CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DE EXECUÇÃO FÍSICA DA OBRA. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo como relatório a instrução da unidade técnica, a qual contou com a anuência de seu corpo dirigente e do Ministério Público junto ao TCU:

“INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Antônio Mendonça Monteiro Junior, ex-prefeito de Lucena/PB (peça 85) contra o Acórdão 3.258/2015-1ª Câmara (peça 32), de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, transcrito na íntegra abaixo:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde, em desfavor de Antônio Mendonça Monteiro Júnior, ex-Prefeito Municipal de Lucena/PB, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio 2907/2005, celebrado entre a Funasa e esse município, que tinha por finalidade a construção de sistema de esgotamento sanitário na municipalidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “c”, e § 3º; 19, caput; 23, inciso III; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 202, § 6º; 209, § 7º; 214, inciso III, alínea “a”; 215; 216; e 267 do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Antônio Mendonça Monteiro Júnior, condenando-o ao pagamento das importâncias abaixo discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a da efetiva quitação do débito, e fixando-lhe o prazo de quinze dias desde a ciência para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa:



Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
372,72	17/05/2007
61.748,45	18/05/2007

9.2. aplicar a Antônio Mendonça Monteiro Júnior multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo pagamento, se recolhida com atraso, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.4. remeter cópia desta decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentam, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, para as providências pertinentes.

HISTÓRICO

2. Esta tomada de contas especial foi instaurada pela Fundação Nacional de Saúde, em desfavor de Antônio Mendonça Monteiro Júnior, ex-Prefeito Municipal de Lucena/PB (2005-2008 e 2009-2012), em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio 2907/2005, Siafi 556.546, celebrado entre a Funasa e esse município, que tinha por finalidade a construção de sistema de esgotamento sanitário na municipalidade.

3. O convênio foi orçado em R\$ 515.000,00, dos quais R\$ 500.000,00 eram de compromisso da Funasa, que liberou R\$ 400.000,00 em duas parcelas de R\$ 200.000,00.

4. A Funasa reprovou a prestação de contas parcial final com o débito de R\$ 400.000,00, a teor do Parecer 41/2011 (peça 2, p. 53-55).

5. No âmbito do Tribunal, a Secex/PB verificou que, dos R\$ 400.000,00 transferidos pela Funasa, R\$ 62.121,17 teriam sido utilizados no objeto do convênio e R\$ 351.003,52 devolvidos ao órgão concedente (peça 8).

6. O MP/TCU (peça 11) divergiu da unidade técnica e concluiu pela impugnação do montante supostamente aplicado, representado pelos cheques pagos em 17 e 18/05/2007, de R\$ 372,72 e R\$ 61.748,45. Assim, procedeu-se pela citação de Antônio Mendonça Monteiro Júnior porque não havia nenhum documento hábil a comprovar os gastos realizados com esses recursos do convênio (peça 16).

7. A unidade técnica (peça 27) examinou as alegações de defesa do ex-prefeito (peça 25) e concluiu que elas não afastavam a irregularidade motivadora do débito.

8. O MP/TCU (peça 29) e a Primeira Câmara do Tribunal anuíram à conclusão precedente (peças 30-32), destacando que permanecia sem comprovação o nexos entre os valores impugnados e o objeto pactuado, a teor do Acórdão 3258/2015-TCU-1ª Câmara.

9. Inconformado, o ex-prefeito apresentou recurso de reconsideração (peça 42), que, após o exame de diligência realizada junto à Funasa (peças 58, 61-63), foi-lhe negado provimento no Acórdão 1543/2018-1ª Câmara (peças 68-70).

10. Passa-se ao exame do recurso de revisão (peça 85).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. A Ministra Ana Arraes admitiu o recurso sem atribuir-lhe efeito suspensivo (peça 89).

EXAME DE MÉRITO

12. Constitui objeto desta análise definir se:

12.1. Houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário e do regime da Lei 9.873/1999.

12.2. Há comprovação da regular aplicação dos R\$ 62.121,17 do convênio 2907/2005.

Da análise da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória

13. A análise da prescrição assume particular relevância, dado o recente julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Os significativos impactos deste julgamento foram objeto de análise pela Serur nos autos do TC 027.624-2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peça 90) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;



b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que o acórdão proferido no RE 636.886 ainda está sujeito à oposição de embargos declaratórios, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (notadamente quanto aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

13.1. As manifestações da Serur juntadas à peça 90 foram elaboradas quando ainda não estava disponibilizado o inteiro teor do acórdão do RE 636.886. Em nova análise após a publicação da decisão (DJe de 24/6/2020), inclusive mediante o cotejo com os demais votos proferidos no julgamento, conclui-se pela subsistência das premissas indicadas acima, cabendo destacar dois aspectos relevantes.

13.2. O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que “as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa”.

13.3. O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

13.4. Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário

14. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.



14.1. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

14.2. Aplicando essas balizas, verifica-se o seguinte:

Prescrição da pretensão punitiva não caracterizada				
Termo inicial (peça 1, p. 119, 129)	Tempo transcorrido	Interrupção do prazo	Tempo transcorrido	Acórdão condenatório
Pagamento: R\$ 372,72 em 17/5/2007	quase 8 anos	7/1/2015	5 meses	2/6/2015
Pagamento: R\$ 61.748,45 em 18/5/2007	quase 8 anos	(peça 12)	5 meses	(peça 32)

13.3. Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se pela possibilidade da aplicação de multa, como também da condenação ao ressarcimento, conforme os parâmetros definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

15. Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e mesmo considerando-se o prazo geral, de cinco anos, observa-se que não teria ocorrido a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

a) Termo inicial:

15.1. A Lei 9.873/1999, art. 1º traz previsão expressa a respeito do início do prazo como a data da prática do ato. Neste caso, considera-se as datas dos pagamentos dias 17 e 18/5/2007.

b) Prazo:

15.2. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal”.

15.3. Não obstante, as causas interruptivas indicadas abaixo evidenciam que a prescrição não teria ocorrido, mesmo que se aplicasse o prazo geral de cinco anos.

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

15.4. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II). Exemplos típicos, no caso em exame, são: as notificações 106/2007, 11/2009 e 124/2009, de 22/11/2007, 28/1/2009 e 27/3/2009 (peça 1, p. 189, 299, 315-317), os despachos 617/2008, 186/2009 e 282/2009, de 5/12/2008, 11/5/2009 e 7/7/2009 (peça 1, p. 279-283, 313, 337), os pareceres 19/2009 e 41/2011, de 22/2/2010 e 27/4/2011 (peça 2, p. 15-19 e 53-55), a notificação 01/2012 recebida em 22/3/2012 (peça 2, p. 81, 115), o relatório de tomada de contas especial de 27/4/2012 (peça 2, p. 117-123), o relatório de auditoria 560/2013, de 6/5/2013 (peça 2, p. 143-146). Outros exemplos são a citação deste Tribunal, realizada por meio do Ofício 088/2015 de 27/1/2015 (peças 16 e 26) e as análises da unidade técnica do TCU de 28/10/2014 e de 24/4/2015 (peças 8 e 27). Com esse fundamento, houve a interrupção do prazo prescricional nestas datas até o acórdão condenatório de 2/6/2015 (peça 32).

d) Interrupções pela citação dos responsáveis:

15.5. A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção do prazo prescricional em 5/2/2015 (peças 16 e 26).

15.6. Cabe destacar, por oportuno, que, em se tratando de devedores solidários, a interrupção da prescrição feita a um prejudica aos demais. Incide, nesse caso, regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual “a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais” (art. 204, § 1º, do Código Civil). São consequências próprias da solidariedade (a exemplo da regra de que o credor pode demandar qualquer dos devedores, art. 275 do Código Civil), que não precisam ser repetidas em cada diploma legal específico.

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

15.7. Por fim, a prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em 2/6/2015, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 32). Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

f) Da prescrição intercorrente:

15.8. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.



15.9. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

15.10. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

15.11. A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

15.12. Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.

15.13. Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao tribunal contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento (como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei).

15.14. Especificamente quanto a esta TCE, a partir da prestação de contas parcial apresentada por meio do ofício de 29/10/2007 (peça 1, p. 111), verifica-se que as próprias causas de interrupção elencadas acima evidenciam que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente.

15.15. Logo, há informações suficientes nos autos para evidenciar o regular andamento do feito, não se verificando a prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999.

g) Conclusão:

15.16. Independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima, cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo se se considerasse o prazo geral de cinco anos), tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

15.17. Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.

Alegações do ex-prefeito Antônio Mendonça Monteiro Junior

16. O recorrente sustenta que:

16.1. A inversão do número dos convênios 2048/2005 e 2907/2005 nas notas fiscais 1560 e 1561 causou um verdadeiro imbróglcio na análise documental, muito bem demonstrado nos desconstruídos pareceres da Funasa 39, 40 e 41/2011 (peça 85, p. 4).

16.2. As únicas despesas pagas com os recursos do convênio 2907/2005, vinculada à conta 18193-5 foram R\$ 61.748,45 (cheque 850004) e R\$ 372,72 (cheque 850005), totalizando R\$ 62.212,17, conforme comprovantes: decorreram da planilha da 1ª medição, nota de empenho, nota fiscal 1561, cópia dos cheques, guia de recolhimento de ISS, extrato bancário e recibo à peça 5, p. 157-161, 163-164 e 171 (peça 85, p. 5).

16.3. As únicas despesas pagas com os recursos do convênio 2048/2005, vinculada à conta 18192-7 foram R\$ 130.318,85 (cheque 850025) e R\$ 786,63 (cheque 850026), totalizando R\$ 131.105,48, conforme comprovantes: decorreram da planilha da 1ª medição, nota de empenho, nota fiscal 1561, cópia dos cheques, guia de recolhimento de ISS, extrato bancário e recibo à peça 5, p. 130-134, 144, 166 e 167 (peça 85, p. 5).

16.4. As provas dos autos afastam a suposta compensação de cheques de R\$ 61.748,45 e R\$ 372,72 da conta do convênio 2907/2005, diante do equívoco na feitura das notas fiscais, conforme o esclarecimento da Funasa (peça 61, p. 8) de que a nota fiscal 1560 referiu-se equivocadamente ao convênio 2907/2005 (peça 85, p. 6).

16.5. Não houve prejuízo ao erário, pois os R\$ 62.212,17 da conta 18193-5 foram efetivamente utilizados na obra de saneamento básico do convênio 2907/2005 e o saldo de R\$ 351.003,52 foi devolvido ao concedente,



conforme já demonstrado nos autos, corroborado com os novos documentos em anexo: sentença judicial no processo 0000471-27.2013.815.1211 (peça 85, p. 10-17), relatório de inspeção de obras do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (peça 85, p. 18-28) e declaração da Companhia de Água e Esgoto da Paraíba, afirmando que as obras executadas pelo município serão aproveitadas na nova concepção do sistema de esgotamento sanitário de Lucena-PB (peça 85, p. 5, 8).

16.6. A devolução dos recursos remanescentes das contas dos convênios levou ao arquivamento do inquérito civil público conduzido pelo Ministério Público Federal na Paraíba e ao afastamento do dano ao erário, uma vez que os serviços realizados foram totalmente aproveitados no novo projeto de saneamento básico, conforme declaração da Cagepa (peça 85, p. 8).

16.7. Os documentos de despesa dos convênios 2907/2005 e 2048/2005, bem como a comprovação da devolução aos cofres da Funasa dos valores não utilizados, demonstram a boa-fé e o zelo do recorrente com a coisa pública. O projeto inicial aprovado pela Funasa e Cagepa não se adequava às necessidades do município e o pronto atendimento à nova recomendação da Cagepa de paralisar as obras também demonstra a boa-fé do recorrente. Assim, o ex-gestor não merece ser condenado a devolver os valores efetivamente empregados na obra e ao pagamento de desarrazoada multa (peça 85, p. 7-8).

Análise do débito imputado ao recorrente

17. Com o objetivo de implantar um sistema de esgotamento sanitário, o município de Lucena-PB firmou com a Funasa, três ajustes (peça 1, p. 279-281):

17.1. Convênio 657/2004 para realizar 897,75 metros de rede coletora e 67 ligações domiciliares no valor de R\$ 189.690,72 (valor efetivamente repassado R\$ 147.200,00).

17.2. Convênio 2048/2005 para executar 250 metros de rede coletora, estação de tratamento de esgoto, conjunto de lagoas de estabilização, 8 ligações domiciliares, uma estação elevatória e 1.136 metros de emissário de recalque no valor de R\$ 618.556,69 (valor repassado R\$ 480.000,00).

17.3. Convênio 2907/2005 para implantar 2.075,85 metros de rede coletora, 199 ligações domiciliares no valor total de R\$ 515.463,90 (valor efetivamente repassado R\$ 400.000,00).

18. Para sua execução, o município realizou a tomada de preços 002/2006 (peça 1, p. 141-147), cuja vencedora - empresa Special Locações, Serviços e Construções Ltda. -, CNPJ 03.786.162/0001-95, fora contratada por R\$ 1.309.377,06 (peça 1, p. 149-175).

19. As obras foram paralisadas em 21/5/2007, inicialmente sob a alegação de fortes chuvas na região e, posteriormente, por recomendação da Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (Cagepa) com vistas a reavaliar a localização da estação de tratamento de esgoto (peça 1, p. 177, 193-195, 339).

20. No dia 10/6/2009, o ente municipal apresentou o relatório da Superintendência de Administração do Meio Ambiente (Sudema), atestando a viabilidade da área escolhida para a instalação da estação de tratamento de esgoto (peça 1, p. 343) e, no dia 18/6/2009, foi encaminhada à Funasa documentação dos serviços já executados, mas desacompanhada daquela referente às adequações do projeto (peça 1, p. 343).

21. O parecer técnico 19/2009 da Funasa, de 22/2/2010 (peça 2, p. 15-19), reprovou o projeto de readequação do sistema de esgotamento sanitário, em razão das seguintes pendências não sanadas: custos da planilha orçamentária não condizentes com os preços praticados na região e acima da tabela do Sinapi; inclusão de serviços desnecessários na planilha orçamentária e a exclusão de outros relevantes ao funcionamento e manutenção do sistema; memória de cálculo sem o quantitativo de serviços propostos para a estação de tratamento de esgoto; e falta da composição de custos dos serviços apresentados, do estudo geológico da jazida de solo e do termo de anuência da Sudema sobre a execução parcial do sistema proposto. Assim, a Funasa recomendou o encerramento dos convênios 657/2004, 2907/2005 e 2048/2005.

22. O parecer técnico final 40/2010, de 29/4/2010, apontou a execução física de 0% (zero por cento) do pactuado nos convênios 657/2004, 2907/2005 e 2048/2005 (peça 61, p. 17-18).

23. A prestação de contas parcial dos convênios foi reprovada nos pareceres 39, 40 e 41/2011, de 27/4/2011, da seguinte forma (peça 42, p. 24-25, 28-29, 33-34).

23.1. O parecer 39/2011 apontou o recebimento de R\$ 147.200,00 da Funasa e a inexistência de execução financeira (pagamentos não realizados) no âmbito do convênio 657/2004.

23.2. O parecer 40/2011 indicou o recebimento de R\$ 480.000,00 da Funasa e a execução financeira (pagamento de R\$ 62.121,17) no âmbito do convênio 2048/2005.

23.3. O parecer 41/2011 indicou o recebimento de R\$ 400.000,00 da Funasa e a inexistência de execução financeira (pagamentos não realizados) no âmbito do convênio 2907/2005.

24. No âmbito deste Tribunal, a Secex-PB verificou ter havido a devolução à Funasa de R\$ 462.537,00 da



conta do convênio 2907/2005 (peça 6, p. 252-254 e peça 8, p. 3-4), enquanto que o Ministério Público junto ao TCU apontou a realização da despesa no valor de R\$ 62.121,17 (peça 6, p. 148) e a inusitada menção ao convênio 2048/2005 na nota fiscal 1561 (peça 1, p. 137 e peça 11, p. 2).

25. O ex-prefeito Antônio Mendonça Monteiro Junior foi citado pela ausência de comprovação da regular aplicação de R\$ 62.121,17, repassados por força do convênio 2907/2005, haja vista a falta das planilhas orçamentárias da contratada, dos ARTs do fiscal da prefeitura e do responsável técnico pela obra, dos boletins de medição, do diário de obra, do cadastro do que havia sido executado, da licença ambiental e da homologação da empresa contratada. Também foi chamado a explicar a referência ao convênio 2048/2005 feita na nota fiscal 1561 (peça 16).

26. No exame das alegações de defesa (peça 25), o Ministro José Múcio Monteiro, relator do Acórdão 3258/2015-1ª Câmara, deixou assente que remanesce a falta de comprovação do nexo de causalidade entre os R\$ 62.121,17 e o objeto do convênio 2907/2005 (itens 11 e 13 da peça 30, p. 2).

27. Os argumentos recursais do ex-gestor - de que os R\$ 62.121,17 foram usados em proveito do novo projeto de esgotamento sanitário e de que o saldo remanescente foi devolvido à Funasa (peça 42) - foram insuficientes para reformar a decisão condenatória, conforme o voto condutor do Acórdão 1543/2018-1ª Câmara (peça 69, p. 2).

28. A guia de recolhimento da União, o extrato bancário e o comprovante de pagamento demonstram que o saldo remanescente e atualizado da conta específica 18193-5 do convênio 2907/2005 foi integralmente devolvido aos cofres da Funasa em 16/5/2013 (peça 6, p. 252-254), fato confirmado pela Funasa, por meio do Ofício 617/Secov/Gab/Suest-PB, de 20/7/2016 (peça 61, p. 1 e 9).

29. Observe também que o município de Lucena devolveu integralmente os recursos do convênio 657/2004, bem como o saldo atualizado da conta do convênio 2048/2005 (peça 42, p. 37-39, 40-42 e peça 61, p. 9).

30. Diante da constatação da ausência de prática de ato de improbidade, da devolução desses recursos e de que a execução de parte das obras, paga com recursos dos convênios, não teve a funcionalidade prejudicada - “uma vez que haverá interligação da parte executada com a nova rede de coleta de esgotos projetada, objeto do Contrato de Financiamento nº 0377276-92/2012” -, o Ministério Público Federal na Paraíba arquivou o inquérito civil público nº 1.24.000.000062/2008-90 (peça 6, p. 256-259).

31. Verifica-se que a decisão do Ministério Público Federal não afastou o débito de R\$ 62.212,17, ao afirmar que a parte executada pelo município com recursos dos convênios 2907/2005 e 2048/2005 seria aproveitada na nova rede de coleta de esgotos.

32. Tal afirmação amparou-se na declaração da Companhia de Água e Esgoto da Paraíba - Cagepa (peça 6, p. 186) no sentido de que as obras executadas pelo município seriam interligadas ao novo sistema de esgotamento sanitário de Lucena-PB. Trata-se, em verdade, da possibilidade de aproveitamento do que já foi executado. E, por se tratar de mera hipótese, não de benefício efetivo, não enseja o correspondente abatimento no valor do débito apurado. Nesse entendimento são os Acórdãos 12.170/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer, 11571/2018-TCU-1ª Câmara e 358/2017-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Min. Benjamin Zymler.

33. O cerne da questão é verificar se há comprovação da regular aplicação dos R\$ 62.121,17 ou se remanesce o dano ao erário.

34. Sabe-se que comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra.

35. Passa-se ao exame da execução física.

36. O plano de trabalho do convênio 2907/2005 previa a implantação de 2.075,85 metros de rede coletora de esgoto e 199 ligações domiciliares (peça 1, p. 71, 183-185, 357, 361).

37. Observe que os elementos de prova dos autos são incapazes de demonstrar a execução preliminar ou inicial dos serviços acima descritos. O boletim da 1ª medição no valor de R\$ 62.121,17 (peça 5, p. 157), isoladamente, é inútil para comprovar a execução de tais serviços.

38. Note que a ausência de robusta documentação impediu a Funasa de atestar a execução física dos serviços do convênio 2907/2005. O relatório de visita técnica 169 (9/12/2008) e o despacho 617/2008 da divisão de engenharia de saúde pública da coordenação da Funasa/PB apontaram o seguinte (peça 1, p. 279-283 e 357-361):

3 - Convênio EP — 2907/2005 [...]



4- Ao analisar as pendências e os documentos anexo ao processo verificamos que a prefeitura não apresentou até a presente data os seguintes documentos:

- a - Copias das planilhas orçamentárias da empresa vencedora do processo licitatório referente os serviços de cada convênio juntamente com o cronograma físico-financeiro, separados por convenio.
- b - Copias autenticada das ART's do fiscal da Prefeitura e do responsável técnico da obra (Engenheiro responsável técnico da empresa vencedora).
- c - Copias dos boletins de medição do fiscal da obra.
- d - Copias do diário de obra.
- e - Cadastro técnico do que foi executado de cada convênio.
- f - Licença ambiental atualizada.
- g - Homologação da empresa contratada.

5- Sendo assim não tendo como analisar os convênios, pois o projeto foi modificado e não apresentado a esta FUNASA, os boletins de medição do fiscal bem como as planilhas orçamentárias da empresa vencedora do certame licitatório e etc. também não foram apresentados, só me resta qualificar a obra da seguinte maneira: Obra física não quantificada por falta de documentos, objeto Pactuado de 0% ,(zero por cento) concluído, obra paralisada e 80% (oitenta por cento) das verbas liberadas solicito ao setor de Prestação de contas solicitar as prestações de contas parciais para que se analise a real situação dos convênios aqui citados e a abertura da Tomada de Contas Especial se for o caso. [Destaques acrescidos]

39. Portanto, não há que se falar em nexo de causalidade dos R\$ 62.212,17 sacados da conta do convênio 2907/2005, diante da não comprovação da execução física dos serviços alegadamente prestados.

40. Passa-se ao exame da execução financeira dos R\$ 62.212,17.

41. O saque de R\$ 62.212,17 da conta específica 18193-5 do convênio 2709/2005 comprova-se da seguinte forma: (a) pagamento de R\$ 61.748,45 à empresa Special, conforme a nota fiscal 1561, cheque 850004, recibo e extrato bancário (peça 5, p. 159, 160, 161 e 171 e peça 62, p. 4, 13-16) e (b) pagamento de R\$ 372,72 de ISS, de acordo com a nota fiscal 1561, cheque 850005, guia de recolhimento de imposto e extrato bancário (peça 5, p. 160, 163-164, 171 e peça 62, p. 4, 9-11). Observe que tais evidências documentais foram analisadas pelo Tribunal, ao contrário do que alega o recorrente.

42. Os R\$ 131.105,48 da conta específica nº 18192-7 do convênio 2048/2005 foram assim utilizados: (a) pagamento de R\$ 130.318,85 à empresa Special, conforme a nota fiscal 1560, cheque 850025, recibo e extrato bancário (peça 5, p. 132-134, 144 e peça 62, p. 2-3) e (b) pagamento de R\$ 786,63 de ISS, de acordo com a nota fiscal 1560, cheque 850026, guia de recolhimento de imposto e extrato bancário (peça 5, p. 133, 144, 166-167 e peça 62, p. 3, 5-8).

43. Apesar de não ser objeto do presente feito, verifica-se também que o recorrente não demonstrou a execução física dos R\$ 131.105,48 sacados da conta do convênio 2048/2005.

44. A Funasa reforçou o entendimento exposto nos itens 41 e 42 desta instrução com as informações inseridas na tabela da peça 63, p. 3, ressaltando que houve a inversão do número dos convênios 2048/2005 e 2907/2005 nas notas fiscais 1560 e 1561 (peça 5, p. 133 e 160).

45. A decisão do Juízo Estadual da Paraíba na ação de improbidade administrativa (peça 85, p. 10-17) não tem repercussão neste processo, porque a devolução dos valores não utilizados do convênio 2907/2005, aliada ao entendimento de que os serviços executados pelo município seriam aproveitados pela Cagepa, não são capazes de demonstrar a regular aplicação dos R\$ 62.212,17. Além disso, o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992. Assim, não há vinculação de sua decisão àquela decisão judicial, dado o princípio da independência das instâncias.

46. O relatório de inspeção de obras do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, de 15/6/2009 (peça 85, p. 18-28), apontou diversas impropriedades em obras municipais de Lucena-PB, mas não avaliou o objeto do convênio 2907/2005, que foi a implantação de 2.075,85 metros de rede coletora de esgoto e 199 ligações domiciliares. Assim, não serve como elemento de prova a favor do recorrente.

47. No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente.

48. Não há elementos que comprovem a boa-fé da recorrente, que deixou de apresentar os documentos dos serviços executados, solicitados pela Funasa à peça 1, p. 361 e 374. O fato de haver colaboração do responsável na apresentação de outros documentos perante o Tribunal ou de ter atendido à recomendação da



Cagepa de paralisar as obras não caracteriza a alegada boa-fé (v.g. Acórdão 1191/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman).

49. A responsabilidade da recorrente perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé para que haja o dever de ressarcir os prejuízos causados ao erário.

50. No âmbito do TCU, a dosimetria da multa tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. No caso, a multa de R\$ 20.000,00 aplicada ao recorrente atendeu a proporcionalidade e a razoabilidade dispostas no art. 57 da Lei 8.443/1992.

51. Desse modo, não há como acolher as razões apresentadas.

CONCLUSÃO

52. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário e do regime da Lei 9.873/1999 não restou caracterizada nos autos.

53. O município de Lucena-PB firmou três ajustes com a Funasa com o objetivo de implantar um sistema de esgotamento sanitário: convênio 657/2004 (R\$ 189.690,72), convênio 2048/2005 (R\$ 618.556,69) e o convênio 2907/2005 para implantar 2.075,85 metros de rede coletora, 199 ligações domiciliares no valor total de R\$ 515.463,90 (valor repassado: R\$ 400.000,00).

54. O projeto de readequação do sistema de esgotamento sanitário foi reprovado pela Funasa, que apontou a execução física de 0% (zero por cento) do pactuado nos convênios 657/2004, 2907/2005 e 2048/2005 e a execução financeira de R\$ 62.121,17 realizada por força do convênio 2048/2005.

55. O Tribunal constatou a devolução do saldo remanescente da conta do convênio 2907/2005 e, de forma diversa da Funasa, concluiu pela falta de comprovação do nexo de causalidade entre os R\$ 62.121,17 da conta específica do convênio 2907/2005 e o objeto do ajuste.

56. A execução física dos serviços iniciais da implantação de 2.075,85 metros de rede coletora de esgoto e 199 ligações domiciliares, objeto do convênio 2907/2005, não foi comprovada nos autos.

57. O saque de R\$ 62.212,17 da conta do convênio 2907/2005 restou demonstrado nos autos, bem como a inversão do número dos convênios 2048/2005 e 2907/2005 nas notas fiscais 1560 e 1561.

58. As decisões do Juízo Estadual da Paraíba na ação de improbidade administrativa e do Ministério Público Federal no inquérito civil público não afastaram o débito de R\$ 62.212,17, ao afirmarem que a parte executada pelo município com recursos dos convênios 2907/2005 e 2048/2005 seria aproveitada na nova rede de coleta de esgotos. Isto porque a possibilidade de aproveitamento do que já foi executado, por se tratar de mera hipótese, não de benefício efetivo, não enseja o correspondente abatimento no valor do débito apurado.

59. Além disso, o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992. Assim, no caso em exame, não há vinculação das decisões do Juízo Estadual e do Parquet Federal, dado o princípio da independência das instâncias.

60. O relatório de inspeção de obras do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba não serve como elemento de prova a favor do recorrente porque não avaliou o objeto do convênio 2907/2005.

61. Não há elementos que comprovem a boa-fé do recorrente. A dosimetria da multa ampara-se no art. 57 da Lei 8.443/1992.

62. Desse modo, não há como acolher as razões apresentadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

63. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de revisão interposto por Antônio Mendonça Monteiro Junior contra o Acórdão 3.258/2015-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento no artigo 35, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecê-lo e, no mérito, negar-lhe provimento, e
- b) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Antônio Mendonça Monteiro Junior, ex-prefeito de Lucena/PB (peça 85), contra o Acórdão 3.258/2015-1ª Câmara, que julgou suas contas irregulares e o condenou em débito e multa.



2. Preliminarmente, conheço deste recurso, ante o preenchimento dos requisitos aplicáveis à espécie.

3. Esta tomada de contas especial foi instaurada pela Fundação Nacional de Saúde em desfavor de Antônio Mendonça Monteiro Júnior, ex-prefeito de Lucena/PB (2005-2008 e 2009-2012), em razão de irregularidades na aplicação dos recursos provenientes do Convênio 2907/2005, Siafi 556.546, celebrado entre a Funasa e a municipalidade, que objetivou a construção de sistema de esgotamento sanitário.

4. Mais especificamente, o *decisum* recorrido concluiu pela impugnação do montante supostamente aplicado, representado pelos cheques pagos em 17 e 18/05/2007, de R\$ 372,72 e R\$ 61.748,45, porque não havia nenhum documento hábil a comprovar tais gastos no âmbito do convênio.

5. Em síntese, o recorrente alega que houve prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, segundo os critérios do Acórdão 1.441/2016-Plenário e do regime da Lei 9.873/1999, e que há comprovação da regular aplicação dos R\$ 62.121,17 do referido convênio.

6. A unidade técnica propõe conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.

7. Anuo a essa proposta.

8. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no citado Acórdão 1.441/2016-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, se orientou pela aplicação do Código Civil. Por aquele acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contados a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

9. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério, destaca-se a de que o citado dispositivo constitui cláusula geral, a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer prazo específico, como na hipótese.

10. Aplicando essas balizas, verifica-se:

Prescrição da pretensão punitiva não caracterizada				
Termo inicial (peça 1, p. 119, 129)	Tempo transcorrido	Interrupção do prazo	Tempo transcorrido	Acórdão condenatório
Pagamento: R\$ 372,72 em 17/5/2007	quase 8 anos	7/1/2015 (peça 12)	5 meses	2/6/2015 (peça 32)
Pagamento: R\$ 61.748,45 em 18/5/2007	quase 8 anos		5 meses	

11. Afora as dúvidas ainda existentes para aplicação da decisão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Recurso Extraordinário 636.886, pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de tribunal de contas, análises de prazo objetivas afastam a pretensão do recorrente de prescrição ressarcitória.

12. Tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, observa-se que, em nenhum momento, transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo se se considerasse o prazo geral de cinco anos); logo, é forçosa a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos e a imputação de multa.

13. A análise completa da aplicação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto foi diligentemente realizada pela unidade técnica nos seguintes termos:

“15. Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e mesmo considerando-se o prazo geral, de cinco anos, observa-se que não teria ocorrido a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

a) Termo inicial:

15.1. A Lei 9.873/1999, art. 1º traz previsão expressa a respeito do início do prazo como a data da prática do ato. Neste caso, considera-se as datas dos pagamentos dias 17 e 18/5/2007.

b) Prazo:

15.2. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: ‘quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal’.



15.3. Não obstante, as causas interruptivas indicadas abaixo evidenciam que a prescrição não teria ocorrido, mesmo que se aplicasse o prazo geral de cinco anos.

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

15.4. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe ‘por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato’ (art. 2º, II). Exemplos típicos, no caso em exame, são: as notificações 106/2007, 11/2009 e 124/2009, de 22/11/2007, 28/1/2009 e 27/3/2009 (peça 1, p. 189, 299, 315-317), os despachos 617/2008, 186/2009 e 282/2009, de 5/12/2008, 11/5/2009 e 7/7/2009 (peça 1, p. 279-283, 313, 337), os pareceres 19/2009 e 41/2011, de 22/2/2010 e 27/4/2011 (peça 2, p. 15-19 e 53-55), a notificação 01/2012 recebida em 22/3/2012 (peça 2, p. 81, 115), o relatório de tomada de contas especial de 27/4/2012 (peça 2, p. 117-123), o relatório de auditoria 560/2013, de 6/5/2013 (peça 2, p. 143-146). Outros exemplos são a citação deste Tribunal, realizada por meio do Ofício 088/2015 de 27/1/2015 (peças 16 e 26) e as análises da unidade técnica do TCU de 28/10/2014 e de 24/4/2015 (peças 8 e 27). Com esse fundamento, houve a interrupção do prazo prescricional nestas datas até o acórdão condenatório de 2/6/2015 (peça 32).

d) Interrupções pela citação dos responsáveis:

15.5. A prescrição também é interrompida ‘pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital’, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção do prazo prescricional em 5/2/2015 (peças 16 e 26).

15.6. Cabe destacar, por oportuno, que, em se tratando de devedores solidários, a interrupção da prescrição feita a um prejudica aos demais. Incide, nesse caso, regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual ‘a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais’ (art. 204, § 1º, do Código Civil). São consequências próprias da solidariedade (a exemplo da regra de que o credor pode demandar qualquer dos devedores, art. 275 do Código Civil), que não precisam ser repetidas em cada diploma legal específico.

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

15.7. Por fim, a prescrição também se interrompe ‘pela decisão condenatória recorrível’ (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em 2/6/2015, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 32). Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

f) Da prescrição intercorrente:

15.8. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando ‘julgamento ou despacho’.

15.9. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

15.10. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

15.11. A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a ‘apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso’.

15.12. Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.

15.13. Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao tribunal contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento (como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei).

15.14. Especificamente quanto a esta TCE, a partir da prestação de contas parcial apresentada por meio do ofício de 29/10/2007 (peça 1, p. 111), verifica-se que as próprias causas de interrupção elencadas acima evidenciam que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente.



15.15. Logo, há informações suficientes nos autos para evidenciar o regular andamento do feito, não se verificando a prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999.

g) Conclusão:

15.16. Independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima, cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo se se considerasse o prazo geral de cinco anos), tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

15.17. Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.”

14. Quanto à suposta comprovação da regular aplicação dos R\$ 62.121,17 do Convênio 2907/2005, o recorrente sustenta, em síntese, que:

14.1. as únicas despesas pagas com os recursos da avença, vinculada à conta 18193-5, foram R\$ 61.748,45 (cheque 850004) e R\$ 372,72 (cheque 850005), totalizando R\$ 62.121,17, conforme demonstram a planilha da 1ª medição, nota de empenho, Nota Fiscal 1561, cópia dos cheques, guia de recolhimento de ISS, extrato bancário e recibo;

14.2. não houve prejuízo ao erário, pois os R\$ 62.121,17 da conta 18193-5 foram efetivamente utilizados na obra de saneamento básico do Convênio 2907/2005 e o saldo de R\$ 351.003,52 foi devolvido ao concedente, conforme já demonstrado nos autos, corroborado com os novos documentos em anexo: sentença judicial no Processo 0000471-27.2013.815.1211, relatório de inspeção de obras do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e declaração da Companhia de Água e Esgoto da Paraíba afirmando que as obras executadas pelo município serão aproveitadas na nova concepção do sistema de esgotamento sanitário de Lucena/PB;

14.3. as provas nos autos afastam a suposta compensação dos cheques de R\$ 61.748,45 e R\$ 372,72 da conta do Convênio 2907/2005, diante do equívoco na elaboração das notas fiscais, conforme o esclarecimento da Funasa de que a Nota Fiscal 1560 se referiu, equivocadamente, àquele convênio.

15. Os argumentos do recorrente não merecem guarida.

16. O ex-prefeito Antônio Mendonça Monteiro Júnior foi citado pela ausência de comprovação da regular aplicação de R\$ 62.121,17, repassados por força da tão falada avença, haja vista a falta das planilhas orçamentárias da contratada, das ARTs do fiscal da prefeitura e do responsável técnico pela obra, dos boletins de medição, do diário de obra, do cadastro do que havia sido executado, da licença ambiental e da homologação da empresa contratada. Também foi chamado a explicar a referência feita ao Convênio 2048/2005 na nota fiscal 1561.

17. No exame das alegações de defesa, o relator *a quo* (Acórdão 3.258/2015-1ª Câmara) deixou assente que remanesce a falta de comprovação do nexo de causalidade entre os R\$ 62.121,17 e o objeto do Convênio 2907/2005. Posteriormente, os argumentos recursais do ex-gestor – de que os R\$ 62.121,17 foram usados em proveito do novo projeto de esgotamento sanitário – foram insuficientes para reformar a decisão condenatória, conforme o voto condutor do Acórdão 1.543/2018-1ª Câmara.

18. A partir disso, para deslinde destes autos, é necessário verificar se há comprovação da regular aplicação dos R\$ 62.121,17 (em proveito do novo projeto, conforme alegado) ou se remanesce o dano ao erário.

19. Os elementos de prova dos autos são incapazes de demonstrar a execução preliminar ou inicial dos serviços. O boletim da 1ª medição, no valor de R\$ 62.121,17, **isoladamente**, é inútil para comprovar a execução de tais serviços. Observo que a ausência de robusta documentação impediu a Funasa de atestar a execução física dos serviços do Convênio 2907/2005. O Relatório de Visita Técnica 169 (9/12/2008) e o Despacho 617/2008 da Divisão de Engenharia de Saúde Pública da Coordenação da Funasa/PB apontaram o seguinte (peça 1, p. 279-283 e 357-361):



“3 - Convênio EP 2907/2005 [...]

4- Ao analisar as pendências e os documentos anexo ao processo verificamos que a prefeitura não apresentou até a presente data os seguintes documentos:

a - Cópias das planilhas orçamentárias da empresa vencedora do processo licitatório referente os serviços de cada convênio juntamente com o cronograma físico-financeiro, separados por convênio.

b - Cópias autenticada das ART's do fiscal da Prefeitura e do responsável técnico da obra (Engenheiro responsável técnico da empresa vencedora).

c - Cópias dos boletins de medição do fiscal da obra.

d - Cópias do diário de obra.

e - Cadastro técnico do que foi executado de cada convênio.

f - Licença ambiental atualizada.

g - Homologação da empresa contratada.

5- Sendo assim não tendo como analisar os convênios, pois o projeto foi modificado e não apresentado a esta FUNASA, os boletins de medição do fiscal bem como as planilhas orçamentárias da empresa vencedora do certame licitatório e etc. também não foram apresentados, só me resta qualificar a obra da seguinte maneira: obra física não quantificada por falta de documentos, objeto pactuado de 0% ,(zero por cento) concluído, obra paralisada e 80% (oitenta por cento) das verbas liberadas solicito ao setor de Prestação de contas solicitar as prestações de contas parciais para que se analise a real situação dos convênios aqui citados e a abertura da Tomada de Contas Especial se for o caso. [Destaques acrescidos]”

20. Considerando que os documentos acostados aos autos pelo recorrente não elidem tais lacunas, não há que se falar em nexo de causalidade dos R\$ 62.121,17 sacados da conta do convênio, diante da não comprovação da execução física dos serviços alegadamente prestados.

21. Quanto à decisão judicial mencionada pelo ex-gestor, esclareço que não possui repercussão neste processo, porque a devolução dos valores não utilizados da avença, aliada ao entendimento de que os serviços executados pelo município seriam aproveitados pela Cagepa, não é capaz de demonstrar a regular aplicação dos R\$ 62.121,17 (não há comprovação da execução dos serviços). Além disso, o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias, estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992. Assim, não há vinculação de sua decisão àquela decisão judicial, dado o princípio da independência das instâncias.

22. Em referência ao relatório de inspeção de obras do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba de 15/6/2009, esclareço que tal peça técnica apontou diversas impropriedades em obras no Município de Lucena/PB, mas não avaliou o objeto do Convênio 2907/2005, que foi a implantação de 2.075,85 metros de rede coletora de esgoto e 199 ligações domiciliares; assim, não serve como elemento de prova a favor do recorrente.

23. Ademais, o saque de R\$ 62.121,17 da conta específica 18193-5 do Convênio 2709/2005 comprova-se da seguinte forma: (a) pagamento de R\$ 61.748,45 à empresa Special, conforme a Nota Fiscal 1561, cheque 850004, recibo e extrato bancário (peça 5, p. 159, 160, 161 e 171, e peça 62, p. 4 e 13-16) e (b) pagamento de R\$ 372,72 de ISS, de acordo com a Nota Fiscal 1561, cheque 850005, guia de recolhimento de imposto e extrato bancário (peça 5, p. 160, 163-164, 171, e peça 62, p. 4 e 9-11).

24. Nesse sentido, não há elementos que comprovem a boa-fé do ex-prefeito, que deixou de apresentar os documentos dos serviços executados, solicitados pela Funasa. O fato de haver colaboração do responsável na apresentação de outros documentos perante o Tribunal ou de ter atendido à recomendação da Cagepa de paralisar as obras não caracteriza a alegada boa-fé (v.g. Acórdão 1.191/2019-TCU-Plenário, rel. min. Augusto Sherman); logo, deve-se conhecer deste recurso de revisão e, no mérito, negar-lhe provimento.

25. Posteriormente à apresentação do recurso, o responsável peticiona concessão de efeito suspensivo a este apelo. Não há como atender a esse pleito: primeiro, porque não existe previsão legal de efeito suspensivo em recurso de revisão; segundo, já está a se julgar o mérito deste recurso, no sentido de negar-lhe provimento.

26. Há ainda pedido do Partido Cidadania como interessado nestes autos. Adicionalmente, esse peticionante insere no processo decisão judicial que indefere tutela provisória requerida pelo recorrente



no sentido de suspender o acórdão desta Corte de Contas sob análise neste recurso de revisão. Infere-se do pedido que o partido político deseja defender a manutenção da decisão recorrida, a fim de afastar Antônio Mendonça Monteiro Junior da corrida eleitoral que se avizinha. Isso posto, indefiro o ingresso do partido como interessado nestes autos, pois não há espaço para pretensão de terceiros a satisfação de direito subjetivo, cuja seara é exclusiva do Poder Judiciário, conforme jurisprudência desta Casa:

“O ingresso de interessado em processos no TCU objetiva a preservação de situação jurídica já constituída, não havendo espaço para ingresso de terceiros cuja pretensão seja a de obter a satisfação de direito subjetivo, cuja seara é exclusiva do Poder Judiciário. Acórdão 2460/2014-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS”

27. Dessa forma, deve-se conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.

Diante do exposto, voto por que seja aprovada a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2851/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 022.158/2013-8
- 1.1. Aposos: TCs 027.327/2018-3 e 027.325/2018-0
2. Grupo I – Classe I – Recurso de Revisão.
3. Recorrente: Antônio Mendonça Monteiro Júnior (CPF 343.734.384-04).
4. Unidade: Município de Lucena/PB.
5. Relatora: ministra Ana Arraes
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: ministro José Mucio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal: Luiz Rodrigues de Carvalho Neto (OAB/PB 25.156) e outros representando o Partido Cidadania; John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (OAB/PB 1.663) e outros representando Antônio Mendonça Monteiro Júnior.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto por Antônio Mendonça Monteiro Junior, ex-prefeito de Lucena/PB, contra o Acórdão 3.258/2015-1ª Câmara.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 32 e 35 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do recurso de revisão e negar-lhe provimento;
- 9.2. indeferir pedido de ingresso do Partido Cidadania como interessado nestes autos;
- 9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2851-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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



GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 022.835/2015-6 [Apenso: TC 016.260/2017-1].

Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).

Unidade: Município de Prainha/PA.

Recorrente: Gandor Calil Hage Neto (CPF 296.651.832-49).

Responsáveis: Gandor Calil Hage Neto (CPF 296.651.832-49) e Joaquim Vieira Nunes (CPF 485.323.392-04).

Interessados: Caixa Econômica Federal (CNPJ 00.360.305/0001-04) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (CNPJ 00.396.895/0042-01).

Representação legal: José Severo de Souza Júnior (OAB/AP 1.488) e outros representando Gandor Calil Hage Neto.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE FIRMADO, COM INTERVENIÊNCIA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF). OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. RECURSO DE REVISÃO. ARGUIÇÃO DE DOCUMENTO NOVO, EM RAZÃO DA PRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO ESTABELECIDAS NO RE 636886 DO STF. TRÂNSITO EM JULGADO NO TCU HÁ MAIS DE TRÊS ANOS. AÇÃO DE EXECUÇÃO EM CURSO. TESE JURÍDICA NÃO RECEBIDA COMO DOCUMENTO NOVO. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso de revisão interposto por Gandor Calil Hage Neto contra o Acórdão 2.571/2017-2ª Câmara, que julgou irregulares as contas do responsável e lhe imputou débito, em razão de omissão no dever de prestar contas da 2ª parcela dos recursos transferidos por meio do Contrato de Repasse 75.493-14/1999.

2. A Secretaria de Recursos - Serur examinou a documentação acostada e pronunciou-se pelo não conhecimento do recurso, consoante os seguintes fundamentos:

“Para análise do presente requisito, verifica-se oportuno a realização de breve histórico dos autos.

Trata-se de tomada de contas especial, instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor dos ex-prefeitos do município de Prainha/PA, Gandor Calil Hage Neto (gestões 1997-2000 e 2001-2004) e Joaquim Vieira Nunes (gestão 2005-2008), em razão de não terem apresentado as prestações de contas referentes ao Contrato de Repasse 75.493-14/Pronaf/MDA/1999

Os autos foram apreciados por meio do Acórdão 2.571/2017-TCU-2ª Câmara (peça 37), que julgou irregulares as contas do responsável e lhe aplicou débito.

Em essência, restou configurada nos autos a omissão no dever de prestar contas da 2ª parcela dos recursos transferidos por meio do Contrato de Repasse 75.493-14/1999, conforme consta do voto condutor do acórdão condenatório (peça 38, p. 1, itens 3 e 8).

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão (peças 64 e 65), com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/92, que em síntese argumenta:

a) é fato novo a conclusão do julgamento do recurso extraordinário 636886 pelo Supremo Tribunal Federal – STF (peça 64, p. 3-5);

b) houve reconhecimento do TCU da prescrição da pretensão punitiva, conforme consta do voto condutor do acórdão condenatório (peça 64, p. 5-6);

c) ocorreu a prescrição quinquenal conforme depreende-se da nova orientação do STF – RE 636886 (peça 64, p. 6-8);

d) cabe a extensão da prescrição decenal da multa, reconhecida pelo TCU, ao débito imputado (p. 8-9);

e) cabe efeito suspensivo (peça 64, p. 10).



Requer o arquivamento dos autos e a insubsistência do acórdão condenatório. Ato contínuo colaciona ofício encaminhado ao Presidente do Diretório Municipal do PSDB em Prainha/PA (peça 65).

O recurso de revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos (tempestividade, singularidade e legitimidade), o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/92: I - erro de cálculo; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Do exame do recurso constata-se que o recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente.

Há casos, como o que ora se apresenta, que o 'documento novo' (Ofício encaminhado ao Presidente do Diretório Municipal do PSDB em Prainha/PA - peça 65) trazido não possui o condão de, nem mesmo em tese, produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo Tribunal, qual seja, não ter prestado contas da 2ª parcela dos recursos transferidos por meio do Contrato de Repasse 75.493-14/1999 (peça 38, p. 1, itens 3 e 8).

Meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no art. 33 da Lei 8.443/92. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.

Superado este exame, resta prejudicado o pedido para concessão de efeito suspensivo com base em *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, pois não se verificam condições de admissibilidade para o próprio recurso interposto. Por óbvio, como o recurso não merece conhecimento, não há que se falar em efeito suspensivo com base em cautelar.

Ante o exposto, o recurso não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/92.

O recurso não atende os requisitos de admissibilidade, como demonstrado no exame antecedente. No entanto, no que se refere à prescrição do débito, justificam-se as seguintes considerações, em complemento à análise prévia (item 2.6).

II

A rigor, prescrição é matéria de mérito (é instituto de direito material, que atinge diretamente a pretensão). Como tal, só deveria ser analisada se o recurso fosse conhecido. Há, porém, uma relevante distinção a considerar, no processo de controle externo:

a) se a alegação é feita quando ainda não foi constituído o processo de cobrança executiva, o exame é ainda oportuno, devendo ser realizado até mesmo de ofício (caso não conhecido o recurso), ante o risco de se encaminhar à cobrança judicial dívidas já prescritas;

b) por outro lado, se o processo de cobrança executiva já foi constituído e encaminhado ao órgão executor, o Tribunal não deve reapreciar o julgamento, de ofício, dada a presunção de liquidez e certeza de que se reveste o título condenatório; nesse caso, as defesas que o responsável queira opor à execução (e a prescrição é uma das defesas possíveis, como referido adiante) devem ser postuladas perante o juízo competente.

III

Justificando as conclusões acima, destaca-se que o Tribunal pode aferir a ocorrência de prescrição até mesmo de ofício (item 9.1.6 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário). Logo, por maior razão deve fazê-lo quando provocado pelo interessado, independentemente de a provocação ocorrer em sede de recurso e, nesse caso, independentemente de o recurso ser ou não conhecido (Acórdão 993/2017-TCU-Plenário, rel. min. Augusto Nardes).

O relevante, porém, é que o exame – de ofício ou por provocação da parte – se dê em momento ainda oportuno, entendendo-se que a iniciativa é oportuna enquanto o processo estiver no âmbito do TCU, ou seja, enquanto o título condenatório não houver sido encaminhado à cobrança executiva.

O objetivo da análise é exatamente o de coibir o ajuizamento de cobranças de dívidas prescritas, o que apenas contribuiria para a sobrecarga da Administração e do sistema judiciário, além de expor o erário a eventuais ônus de sucumbência.



Se, porém, já foi promovida a execução judicial, não se deve reapreciar, de ofício, um título executivo que se reveste das presunções de liquidez e certeza (cf. art. 24 da Lei 8.443/1992). Nesse caso, a prescrição poderá ser alegada, como matéria de defesa, na própria execução.

Com efeito, a prescrição é uma das hipóteses de inexigibilidade de uma obrigação, ainda que certificada em título executivo (cf., p. ex., CPC, art. 917, I, c/c art. 525, § 1º, VII), notadamente em se tratando de título executivo extrajudicial (cf. CPC, art. 917, VI). Especificamente no caso do débito, até então considerado imprescritível, o recente julgamento do RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral), pelo STF, poderá, ainda, abrir a discussão sobre a incidência da causa de inexigibilidade do título prevista no art. 525, § 12, do CPC. Mas esse debate há de se desenvolver perante o juízo natural, da execução, se a cobrança já está em curso.

IV

Embora essa discussão seja rara na jurisprudência do TCU, relativamente à prescrição, em várias outras hipóteses, os normativos do Tribunal adotam o mesmo princípio, de preservar a higidez do título executivo já encaminhado à cobrança judicial quando não há mais recurso cabível ou admissível no âmbito do TCU.

Veja-se, por exemplo, a previsão contida na Resolução TCU 178/2005, art. 3º, § 2º, que disciplina a situação de multa aplicada a responsável que venha a falecer antes da cobrança. Nesse caso, se o falecimento ocorreu antes do trânsito em julgado da deliberação, o tribunal poderá rever a multa de ofício (a evidenciar que se trata de matéria de ordem pública); se a condenação já era definitiva, no entanto, o acórdão condenatório não será modificado. Nos termos do Acórdão 2399/2010-TCU-Plenário (rel. min. José Múcio Monteiro), que alterou a citada resolução para incluir essa regra, o debate acerca da execução contra os sucessores é matéria própria da execução; e, uma vez constituído o título executivo, “não caberia ao TCU discutir acerca da possibilidade de execução de seus acórdãos, mas sim à Advocacia-Geral da União”.

Nessa mesma linha, e de forma ainda mais clara, observa-se que até mesmo a possibilidade de o TCU dar quitação ao responsável sofre mitigações (autocontenção) caso já exista processo de cobrança executiva, devendo-se, nesse caso, preservar a competência do juízo natural da execução. É o que dispõe o art. 218 do Regimento Interno do TCU:

Art. 218. Provado o pagamento integral, o Tribunal expedirá quitação do débito ou da multa ao responsável, desde que o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial.

(...)§ 2º Caso já tenha sido encaminhada a documentação para cobrança executiva, a comunicação do pagamento da dívida será enviada ao órgão executor [o que se justifica pela premissa de que o juízo da execução é o órgão competente para dizer sobre a quitação, com a consequente extinção do processo executivo].

Por fim, o art. 9º da Resolução TCU 178/2005 é expresso ao evitar a atuação concomitante do Tribunal em cobranças que já estão judicializadas, salvo a hipótese de eventual provimento (que pressupõe, logicamente, o prévio conhecimento) de recurso (em especial do recurso de revisão, que possui natureza similar à da ação rescisória). Veja-se o teor do citado dispositivo:

Art. 9º Após a remessa da documentação aos órgãos/entidades executores, não mais haverá intervenção do Tribunal no processo, especialmente no tocante ao recebimento extrajudicial das quantias objeto dos acórdãos condenatórios.

Parágrafo único. No caso de provimento de recurso de revisão que resulte na alteração ou extinção do montante devido, caberá ao Tribunal comunicar o resultado da deliberação ao órgão/entidade executor que tenha ajuizado a ação.

Em suma, deflui desses vários dispositivos a orientação de que se deve preservar a higidez do título executivo já encaminhado à cobrança judicial (salvo a excepcional hipótese de vício de citação em processo que correu à revelia, pois, nesse caso, a coisa julgada não se aperfeiçoa, conforme Acórdão 960/2018-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler).

No que se refere à prescrição, a matéria pode ser apreciada de ofício, mesmo não se conhecendo do recurso, enquanto não constituída a cobrança executiva. Todavia, “após a remessa da documentação aos órgãos/entidades executores, não mais haverá intervenção do Tribunal no processo” (art. 9º da Resolução TCU 178/2005), a não ser pela via recursal própria, se atendidos os requisitos de admissibilidade. Fora essa hipótese, toda e qualquer defesa que o responsável queira opor deverá fazê-lo perante o juízo competente, no âmbito do processo de execução.

V



No caso concreto, o processo de cobrança executiva já foi constituído, com a remessa dos elementos pertinentes ao órgão executor. Trata-se do TC 016.260/2017-1, apenso. Logo, não mais é oportuna análise da prescrição no caso em exame, nos termos do art. 9º da Resolução TCU 178/2005.

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por Gandor Calil Hage Neto, **por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade**, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;

3.2 encaminhar os autos para o **Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU)** e, posteriormente, **ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso**;

3.3 à unidade técnica de origem, dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.”

3. O representante do Ministério Público junto ao TCU dissentiu das conclusões da unidade instrutiva, nos seguintes termos:

“Com as devidas vênias, discordo da unidade técnica e proponho o conhecimento do recurso de revisão ora em apreciação.

Ao contrário do que alega a instrução à peça 66, considero que o recorrente não ‘se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente’. Ele, a meu ver, comprovou a incidência do requisito específico fixado no inciso III do art. 35 da Lei 8.443/1992, a saber, a ‘superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida’.

Com efeito, consta da peça 71 o inteiro ter do acórdão mediante o qual o Supremo Tribunal Federal, em recentíssima decisão, julgou o RE 636.886, assim ementado:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.

A própria instrução esclarece que prescrição é matéria de mérito. Como é exatamente disso que trata o julgamento do RE 636.886, resta clara a possibilidade de o documento novo trazido pelo recorrente ter eficácia sobre a prova produzida, obrigando o conhecimento do recurso para que seja apreciado no mérito.

Estando presente os requisitos legais para o conhecimento do recurso, deve ser reconhecido o direito do recorrente a essa providência, não podendo seu exercício ser obstado por particularidades normativas e regimentais como pretende a unidade técnica.

Ante o exposto, manifesto-me contrário à proposta da unidade técnica à peça 66, por entender que o recurso de revisão interposto pelo Sr. Gandor Calil Hage Neto deva ser conhecido, uma vez que atende os pressupostos de admissibilidade, em especial o requisito específico exigido para o recurso de revisão previsto no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.”

É o relatório.

VOTO

Em exame o recurso de revisão interposto por Gandor Calil Hage Neto contra o Acórdão 2.571/2017-2ª Câmara.

2. O acórdão referido julgou irregulares as contas do recorrente e o condenou ao pagamento de R\$ 67.943,40 (valor original), em razão da omissão no dever de prestar contas da segunda parcela dos recursos repassados ao Município de Prainha/PA, por meio Contrato de Repasse 75.493-14/Pronaf/MDA/1999, no âmbito do Pronaf, objetivando à implantação de infraestrutura e serviços de apoio à agricultura familiar.

3. No recurso ora analisado, o responsável alegou a existência de fato novo, tendo em vista julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do TCU; solicitou, ainda, efeito suspensivo ao apelo.

4. A Secretaria de Recursos - Serur concluiu pelo não conhecimento do recurso, pois o documento novo apresentado não tem eficácia para afastar a irregularidade que ocasionou a



condenação imposta pelo Tribunal, qual seja, falta de prestação de contas da 2ª parcela dos recursos transferidos por meio do referido contrato de repasse.

5. A unidade instrutiva asseverou que teses jurídicas justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, não em recurso de revisão, pois descaracterizaria a natureza excepcional e revisional de recursos da espécie.

6. O representante do Ministério Público junto ao TCU dissentiu da conclusão da Serur de não conhecer do recurso, sob o fundamento de que prescrição é matéria de mérito e de que houve apresentação de documento relacionado às arguições, na medida em que foi acostado aos autos o teor do RE 636.886.

7. Com vênias por divergir do eminente representante do *Parquet*, alinho-me ao posicionamento da unidade técnica.

8. Embora o tema da prescrição represente, efetivamente, matéria de mérito, não cabe ao Tribunal se debruçar sobre sua aplicação ao caso em tela.

9. A arguição do recorrente não traz documento ou fato novo, com implicação fática sobre o processo, ou quaisquer elementos distintos daqueles que deram suporte à decisão no TCU. Trata-se de intentar refazer a decisão com base em deliberação exarada pelo STF em 2020, três anos após a decisão do TCU, ocorrida em 2017.

10. Sobre o conceito de “documento novo”, reproduzo trecho do voto do ministro Walton Alencar, que precedeu o Acórdão 1.187/2009-Plenário:

“Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos – tempestividade, singularidade e legitimidade – o recurso de revisão requer atendimento a ao menos um dos requisitos específicos, expressamente indicados no art. 35, incisos I, II, III, da Lei n.º 8.443/92.

(...)

Antes de avaliar se os documentos carreados aos autos atendem aos requisitos impostos pela lei, incumbe discorrer sobre o significado das expressões ‘documentos novos’ e ‘eficácia sobre a prova produzida’.

No que se refere a ‘documentos novos’, já proferi voto no sentido de que são aqueles documentos que já existiam no momento da prolação do julgado recorrido, mas ainda não apreciados, porquanto obtidos posteriormente, por se tratarem de documentos ignorados pelo interessado ou à época de impossível obtenção. Como exemplo, cito os votos condutores dos Acórdãos 161/2009-Plenário e 841/2009-Plenário e da Decisão 849/2001-Plenário (TC-011.557/2000-9, TC-012.014/2002-5 e TC-450.302/1995-4).

(...)

Nos processos do TCU – regidos pelo princípio da verdade material – não há lide propriamente dita. A apreciação de documentos, posteriormente a acórdão definitivo, não traz qualquer prejuízo, porque simplesmente não há parte contrária. Procura-se, apenas, estabelecer a verdade dos fatos, no intuito de apurar a regularidade, ou não, da conduta dos gestores.

Nesse contexto, não se pode deixar de examinar documento teoricamente capaz de alterar o juízo adotado pelo simples fato de ter sido ele produzido posteriormente ao deslinde da causa.

(...)

Em síntese, **documento novo, no âmbito do Controle Externo, deve ser todo aquele cujo conteúdo ainda não foi examinado no processo.**

Evidentemente, não é qualquer documento novo que pode constituir fundamento à interposição de recurso de revisão – a lei exige que possua eficácia sobre a prova produzida. Isso significa que **o documento tem de ser de tal modo relevante que, se tivesse sido juntado aos autos anteriormente, poderia ter gerado pronunciamento favorável ao recorrente.**” (grifei)

11. Documento novo com eficácia sobre prova produzida há de se relacionar com fatos que integraram as razões adotadas pelo juízo para sua decisão. Em 2017, não existia decisão do STF acerca da imprescritibilidade, portanto o teor do RE 636.886 não se vincula aos fatos existentes à época da deliberação: não se trata de documento novo, mas de nova interpretação inaugurada muito tempo após o trânsito em julgado; ora, não poderia ser juntado anteriormente aos autos, porque não existia tal interpretação quando o TCU decidiu.



12. No âmbito desta Corte, o acórdão recorrido transitou em julgado em 10/05/2017, e, em 6/7/2017, foi encaminhado o título executivo ao órgão executor, para ajuizamento da ação de execução.

13. Assim, no mesmo sentido da conclusão da Serur, avalio que os efeitos do julgamento do TCU já se produziram e se encontram em fase de execução judicial, razão pela qual não cabe mais retroagir para reanalisar aplicação de interpretação surgida muito tempo após a decisão deste Tribunal.

14. Quando do julgamento no TCU, a jurisprudência era pacífica no sentido de reconhecer a imprescritibilidade das ações de ressarcimento. Reavaliar a prescritibilidade relativa aos processos julgados e atualmente em cobranças executivas criaria, ainda, grave insegurança jurídica, pois haveria precedente capaz de fazer retornar para reexame da prescritibilidade pelo TCU todos os processos cuja decisão foi proferida antes do novo entendimento do STF.

15. Cabe ao recorrente atuar no órgão que conduz o processo de execução judicial, que se mostra agora o juízo competente para decidir sobre o prosseguimento da ação diante da aplicação do novo entendimento do Supremo.

16. Dessa forma, tendo em vista que os documentos apresentados pelo recorrente não atendem aos requisitos estabelecidos pelo art. 35 da Lei 8.443/92, concluo pelo não conhecimento do apelo, o que prejudica, por conseguinte, a análise do pedido de efeito suspensivo.

Ante o exposto, VOTO por que este Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua deliberação.

ACÓRDÃO Nº 2852/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 022.835/2015-6
 - 1.1. Apenso: TC 016.260/2017-1
2. Grupo II – Classe I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Gandor Calil Hage Neto (CPF 296.651.832-49).
 - 3.1. Responsáveis: Gandor Calil Hage Neto (CPF 296.651.832-49) e Joaquim Vieira Nunes (CPF 485.323.392-04).
 - 3.2. Interessados: Caixa Econômica Federal (CNPJ 00.360.305/0001-04) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (CNPJ 00.396.895/0042-01).
4. Unidade: Município de Prainha/PA.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: ministro José Mucio Monteiro.
6. Representante do Ministério Público: subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Representação legal: José Severo de Souza Júnior (OAB/AP 1.488) e outros representando Gandor Calil Hage Neto.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o recurso de revisão interposto por Gandor Calil Hage Neto contra o Acórdão 2.571/2017-2ª Câmara.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. não conhecer do presente recurso de revisão, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos para a espécie;
- 9.2. notificar o recorrente desta deliberação.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2852-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 035.374/2020-9

Natureza: Administrativo.

Unidade: não há.

Interessados: Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SELEÇÃO PRELIMINAR DE OBRAS PÚBLICAS A SEREM FISCALIZADAS NO ÂMBITO DO FISCOBRAS 2021.

RELATÓRIO

Tratam os autos, nesta fase processual, de seleção preliminar das obras públicas a serem fiscalizadas por este Tribunal no âmbito do Fiscobras 2021, nos termos do art. 120 da Lei 13.898/2019 (LDO 2020) c/c o art. 3º da Resolução - TCU 280/2016.

2. Reproduzo adiante a instrução elaborada pelo Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras (Siob), que contou com a anuência dos titulares das Secretarias de Fiscalização de Infraestrutura e da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura - Coinfra (peça 5). Destaco, entretanto, que o sigilo da relação das obras selecionadas foi mantido, em razão do disposto no art. 8º, inciso I, c/c o art. 9º, inciso VIII, da Resolução - TCU 294/2018 c/c o art. 7º da Resolução - TCU 280/2016:

“I. Introdução

Trata-se de processo administrativo autuado com a finalidade de selecionar, acompanhar e consolidar as auditorias de obras públicas no âmbito do Fiscobras 2021. Dentre outras funções, esse trabalho se propõe a encaminhar as informações relativas à execução de empreendimentos contemplados pelo Orçamento Geral da União para o Congresso Nacional, conforme previsto no art. 120, inciso II, da Lei 13.898 de 11 de novembro de 2019 (LDO 2020).

2. Considerando que a LOA 2021 ainda não foi votada pelo Congresso Nacional e, atendendo ao rito processual disposto na Resolução-TCU 280, de 15 de junho de 2016, art. 3º reproduzido a seguir, apresenta-se a relação preliminar de obras públicas a serem auditadas e solicita-se, por meio desta instrução, autorização para a realização das fiscalizações propostas.

3. Em março de 2021, a Coinfra apresentará revisão desta proposta, em harmonia com a aludida Resolução, arts. 3º a 6º:

Art. 3º O plano de fiscalização de obras do Tribunal de Contas da União será proposto pela Presidência, de acordo com o plano estratégico e as diretrizes do Tribunal, e será aprovado pelo Plenário em sessão de caráter reservado no mês de setembro de cada ano.

Parágrafo único. A revisão do plano aprovado será submetida ao Plenário pela Presidência no mês de março de cada ano, em consonância com o plano de controle externo de que trata o artigo 188-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. (grifos nossos)

Art. 4º A unidade coordenadora encaminhará proposta de planejamento à Presidência, a qual conterà, no mínimo:



I – escopo do respectivo plano de fiscalização;

II – seleção das fiscalizações; e

III – cronograma de atividades.

Art. 5º Também integrarão o Fiscobras as ações de controle em editais de obras públicas realizadas em todo o período do ciclo, considerados os critérios de risco, materialidade e relevância.

§ 1º A unidade coordenadora realizará monitoramento permanente de editais de obras, com base em acompanhamento via ComprasNet, Siasg, Siafi, avisos publicados no Diário Oficial da União e outros sistemas disponíveis para consulta.

§ 2º As ações de controle em editais de obras públicas serão autorizadas diretamente pela Secretaria-Geral de Controle Externo, a partir de proposta da unidade coordenadora.

Art. 6º O plano de fiscalização poderá ser aditado a qualquer tempo, observado, no que couber, o rito previsto nos arts. 3º e 4º.

Parágrafo único. Enquadram-se no conceito de aditamento do plano de fiscalização, previsto no caput, a proposta de seleção complementar decorrente da publicação da Lei Orçamentária Anual e a inclusão de quaisquer outras fiscalizações de obras públicas ainda não previstas, ressalvada a hipótese do art. 5º.

4. A presente instrução encontra-se estruturada por meio dos seguintes capítulos:

I – Introdução;

II – Base de Dados para a Seleção de Obras;

III – Seleção de Obras;

IV – Outras ações realizadas pela Coinfra

V – Cronograma

VI – Conclusão

VII – Proposta de Encaminhamento.

Anexo I: Relação das Obras a Serem Autorizadas

II. Base de Dados para a Seleção de Obras

II.1. Aquisição e tratamento de Dados

5. Os trabalhos de levantamento de informações para a seleção de obras foram iniciados em setembro desse ano com a base dos empreendimentos que constam na base de dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2021 (PLOA 2021).

6. Em relação ao banco de dados do PLOA 2021, foi disponibilizado no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados pela Comissão Mista de Orçamento (<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2021/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>) arquivo, do PLOA 2021, baixado em 14/9/2020 (data em que foi disponibilizado o aludido arquivo).

II.2. Tratamento dos Dados

7. Em termos de volume de informações, o PLOA 2021 possui 8.214 registros de funcionais programáticas. Em termos financeiros, essas bases de informações atingem a monta de R\$ 4,2 trilhões. Desse modo, foram executados procedimento de extração, tratamento e carga dessas bases de dados para os bancos de dados deste Tribunal de Contas geridos pelo Serviço de Informação Sobre Fiscalização de Obras – Siob.

8. Utilizara-se algoritmos para identificar, no PLOA 2021, as funcionais programáticas que estavam relacionadas a obras públicas. Esse procedimento resultou em marcação de 1462 registros (17,8% dos 8.214 registros) cuja descrição da funcional programática continham expressões regulares que as caracterizavam como obras ou serviços de engenharia, ações de obras que já haviam sido identificadas pelo TCU.

9. Em seguida, foram utilizados procedimentos automatizados para segmentar e agrupar as informações das 1462 funcionais relacionadas a obras em função da competência das diversas diretorias técnicas e respectivas Secretarias de Fiscalização de Infraestrutura (Seinfra) vinculadas à Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura (Coinfra).

II.3. Disponibilização dos Dados

10. Após a obtenção e tratamento preliminar dos dados, conforme explanado no tópico precedente, foram desenvolvidos aplicativos em ambiente de desenvolvimento descentralizado desta



Corte de Contas, denominado Oracle Application Express, ou simplesmente, APEX.

11. Um desses aplicativos é denominado 'Seleção Fiscobras', sistema desenvolvido, pelo Siob e disponibilizado no Portal TCU (Catálogo de Serviços de TI). Essa solução permite a realização de diversas pesquisas e simulações para fins de seleção de obras pelas unidades vinculadas à Coinfra.

12. O aludido sistema permite consultar e selecionar os empreendimentos que melhor atendam aos critérios estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, tais como materialidade, regionalização do gasto e histórico de irregularidades pendentes.

III. Seleção de Obras

13. Com fundamento no que estabelece o art. 121 da Lei 13.898/2019 (LDO 2020), foram estabelecidos os critérios de seleção de obras públicas, os quais foram aplicados à base de dados a que se referem os tópicos anteriores.

Art. 121. A seleção das obras e dos serviços a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União deve considerar, entre outros fatores:

I - o valor autorizado e o empenhado no exercício anterior e no exercício atual;

II - a regionalização do gasto;

III - o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores e a reincidência de irregularidades cometidas; e

IV - as obras contidas no Anexo VI - Subtítulos relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves da Lei Orçamentária em vigor que não foram objeto de deliberação posterior do Tribunal de Contas da União pela regularidade.

14. Dessa forma, o sistema de 'Seleção Fiscobras', disponibilizado às Seinfras, apresentou a relação das funcionais programáticas do PLOA 2021 ordenada em conformidade com o critério de materialidade pré-estabelecido.

15. Na etapa seguinte, coube às Seinfras selecionarem os empreendimentos para serem fiscalizados, tomando-se por base a classificação trazida no sistema de 'Seleção Fiscobras' e a aplicação dos demais fatores de seleção para cada secretaria (análise de conveniência e oportunidade, capacidade operacional, histórico de achados dos jurisdicionados, entre outros).

16. Ressalta-se que o sistema também permitiu que as secretarias do TCU localizadas nos estados (SEC) pudessem efetuar sugestões de quais empreendimentos poderiam ser auditados pelas unidades especializadas em fiscalização de obras (Seinfras). Foram 27 indicações das SEC apontadas no sistema, das quais cinco serão propostas serem auditadas no âmbito do Fiscobras 2021.

17. Tradicionalmente, os empreendimentos que foram classificados com IGP ou IGR no ciclo de fiscalizações anterior bem como os inseridos no Anexo VI da LOA são fiscalizados no âmbito do novo Fiscobras, com o objetivo de subsidiar o Congresso Nacional com informações atualizadas acerca de eventual saneamento dos indícios de irregularidades constatados, e de forma a auxiliar o parlamento na aprovação da LOA do exercício subsequente. Porém, a relação das obras classificadas com IGP ou IGR que serão auditadas no próximo Fiscobras será inserida na oportunidade da seleção definitiva, que será submetida ao Presidente em março de 2021.

18. O Siob encaminhou orientação, via mensagens eletrônicas (peças 2 e 3 do processo em tela), a qual informa às unidades técnicas envolvidas quanto à disponibilização do aplicativo 'Seleção Fiscobras 2021'. Indicou ainda que o aplicativo permite que as SEC, localizadas nos estados, possam efetuar sugestões de quais empreendimentos poderiam ser auditados.

19. Assim, foram selecionados, preliminarmente, 37 empreendimentos a serem fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2021.

III.1 Seleção da SeinfraElétrica

20. Trata de proposta da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica) com o intuito de selecionar os empreendimentos que serão fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2021 dentro de suas competências atribuídas pelo artigo 34 da Portaria-Segecex 5/2017.

Art. 34. Compete à SeinfraElétrica, especificamente, fiscalizar:

I - os empreendimentos de infraestrutura do setor elétrico;

II - as atividades de desestatização e regulação na área de energia elétrica, incluindo as atividades de



geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica; e

III - os atos de gestão relacionados ao portfólio de investimentos em infraestrutura de energia elétrica e de ativos de infraestrutura da Eletrobras; e

IV - as PPPs e o desempenho dos órgãos reguladores do setor elétrico.

21. Preliminarmente, a SeinfraElétrica selecionou cinco empreendimentos, constantes no PLOA 2021, que somam a dotação orçamentária de aproximadamente R\$ 3 bilhões, listados na Tabela 1.

22. Ressalta-se que poderão ser propostos possíveis ajustes nos empreendimentos a serem fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2021, considerando as informações atualizadas trazidas pelas unidades jurisdicionadas que possam dar maior segurança a este Tribunal sobre a sua necessidade de atuação, bem como o custo de oportunidade da alocação de nossos recursos humanos.

Tabela 3 - Relação de obras constantes do PLOA a serem fiscalizadas no Fiscobras 2021 – SeinfraElétrica [...]

III.2 Seleção da SeinfraUrbana

23. Trata de proposta da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) com o intuito de selecionar os empreendimentos que serão fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2020 dentro de suas competências atribuídas pelo artigo 29 da Portaria-Segecex 5/2017.

Art. 29. Compete à SeinfraUrbana, especificamente, fiscalizar:

I - obras de edificações (habitacionais, hospitais, escolas, prédios administrativos e obras afins);

II - empreendimentos de infraestrutura de saneamento básico (coleta, tratamento e abastecimento de água; coleta tratamento e destinação de esgotos; drenagem e pavimentação urbana e infraestruturas afins);

III - empreendimentos da infraestrutura urbana (habitação, contenção de encostas e empreendimentos afins) e de transporte público urbano;

IV - planejamento territorial urbano; e

V - Parcerias Público-Privada (PPPs) firmadas para a realização de empreendimentos ligados à infraestrutura urbana.

Parágrafo único. Compete, ainda, à SeinfraUrbana:

I - coordenar ações para manter e atualizar o Sistema de Análise de Orçamento (SAO), bem como suas bases de dados e;

II - promover o treinamento e o uso estratégico das informações e ferramentas contidas no SAO para auxiliar a análise de risco e verificação de inconformidades dos orçamentos de obras.

24. Preliminarmente, a SeinfraUrbana selecionou sete empreendimentos, cujas dotações constantes do PLOA somam aproximadamente R\$ 780 milhões.

25. Foram considerados, na avaliação de riscos, a materialidade, a oportunidade, em conjunto com as informações constantes no cadastro do Programa Avançar. Para tal, adotaram-se os critérios tradicionais de seleção para o Fiscobras: (i) o valor autorizado; (ii) os projetos de grande vulto; (iii) a regionalização do gasto; e (iv) o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores e a reincidência de irregularidades cometidas. Incluiu-se ainda as obras que atualmente possuem irregularidades graves do tipo IGP.

26. Por fim, menciona-se que o quantitativo de ações de fiscalização foi limitado em função do plano operacional aprovado para a secretaria e de outras ações de fiscalização planejadas, podendo vir a ser ajustado no caso de ingressos e/ou saídas de servidores desta secretaria.

27. Os empreendimentos propostos, utilizando os critérios utilizados pela SeinfraUrbana estão listados na Tabela 2.

Tabela 4 - Relação de obras constantes do PLOA a serem fiscalizadas no Fiscobras 2021 – SeinfraUrbana [...]

III.3 Seleção da SeinfraPortoFerrovia

28. Trata de proposta da Secretaria de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia) com o intuito de selecionar os empreendimentos que serão fiscalizados no Fiscobras 2021 dentro de suas atribuições conferidas pelo artigo 33 da Portaria-Segecex 5/2017.

29. Cabe destacar que as auditorias referentes a obras infraestrutura hídrica (barragens, açudes, adutoras, canais e afins) passaram, por determinação da mesma Portaria, a ser competência

da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM).

Art. 33. Compete à SeinfraPortoFerrovia, especificamente, fiscalizar:

- I - os empreendimentos de infraestrutura ferroviária e aquaviária;
- II – as políticas públicas e as atividades de desestatização e regulação relativas à infraestrutura de transporte ferroviário e aquaviário, incluindo a prestação do serviço e a exploração da infraestrutura;
- III - as Parcerias Público-Privadas (PPPs) firmadas para a realização de empreendimentos ligados à infraestrutura ferroviária e aquaviária;
- IV - a gestão e o desempenho dos órgãos formuladores de políticas públicas, dos órgãos reguladores e das empresas estatais que atuam nos setores de transporte ferroviário e aquaviário; e
- V – as atividades de desestatização e regulação na área de exploração da infraestrutura de portos secos.

30. Como critério de seleção, foram levados em consideração a materialidade dos investimentos, a relevância, a importância socioeconômica e o histórico de fiscalizações realizadas pelo TCU nessas obras nos últimos anos. Como resultado, a SeinfraPortoFerrovia selecionou, preliminarmente, sete empreendimentos com dotação no PLOA de R\$ 733 milhões.

31. Assim, a relação proposta de empreendimentos a serem auditados pela SeinfraPortoFerrovia, no âmbito do Fiscobras 2021, encontram-se relacionados na Tabela 3.

Tabela 5 - Relação de obras constantes no PLOA a serem fiscalizadas no âmbito do Fiscobras 2021 - SeinfraPortoFerrovia

[...]

III.4 Seleção da SeinfraCOM

32. Trata de proposta da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM) com o intuito de selecionar os empreendimentos que serão fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2021 dentro de suas competências atribuídas pelo artigo 35 da Portaria-Segecex 7/2017. Ressalta-se que essa Seinfra, por determinação da Portaria supra, passou a ser responsável pelas auditorias referentes a obras infraestrutura hídrica.

Art. 35. Compete à SeinfraCOM especificamente, fiscalizar:

- I - os empreendimentos de infraestrutura hídrica (barragens, adutoras, canais, projetos de irrigação e afins);
- II - as atividades de desestatização e regulação na área de telecomunicações, incluindo os serviços de telecomunicações, prestados nos regimes público e privado, uso de radiofrequências, e exploração de satélite;
- III - as atividades de desestatização e regulação na área de radiodifusão, incluindo os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- IV - as atividades de desestatização e regulação do setor mineral, incluindo o aproveitamento econômico dos bens minerais pertencentes à União;
- V - as atividades de desestatização e regulação na área de serviços postais e atividades auxiliares aos serviços postais, incluindo a exploração das franquias postais; e
- VI - as PPPs e o desempenho dos órgãos reguladores das áreas constantes deste artigo.

33. Preliminarmente, a SeinfraCOM propõe a seleção de seis obras a serem auditadas no âmbito do Fiscobras 2021, com valores na ordem de R\$ 653 milhões. A proposta é fundamentada, principalmente, nos critérios de materialidade e o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores e a reincidência de irregularidades cometidas.

34. Assim, são apresentadas, na Tabela 4, as obras selecionadas, pela SeinfraCOM, a serem auditadas no âmbito do Fiscobras 2021.

Tabela 6 - Relação de obras constantes no PLOA a serem fiscalizadas no âmbito do Fiscobras 2021 SeinfraCOM
[...]

III.5 Seleção da SeinfraPetróleo

35. Trata de proposta da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo) com o intuito de selecionar os empreendimentos que serão fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2021 dentro de suas competências atribuídas pelo artigo 31 da Portaria-Segecex 5/2017.



Art. 31. Compete à SeinfraPetróleo, especificamente, fiscalizar:

I - os empreendimentos de infraestrutura nos setores de petróleo e seus derivados, gás natural e biocombustíveis, quanto à exploração, produção, refino, processamento, transporte, distribuição e comercialização, bem assim os programas, sistemas e atos de gestão direcionados ao desenvolvimento do segmento;

II - as atividades de desestatização e regulação nas áreas de petróleo e seus derivados, gás natural e biocombustíveis, incluindo as atividades de exploração, produção, refino, transporte e distribuição de petróleo e infraestrutura, exploração e transporte de gás natural e biocombustíveis;

III - os atos de gestão relacionados ao portfólio de investimentos e de ativos em infraestrutura de petróleo e gás natural da Petrobrás; e

IV - as PPPs e o desempenho dos órgãos reguladores dos setores de petróleo, gás natural e biocombustíveis.

Parágrafo único. Eventuais conflitos de competência relacionados a ações de controle nas empresas do Grupo Petrobras serão dirimidos pelo Núcleo Estratégico de Controle.

36. Como já de conhecimento, a SeinfraPetróleo faz um trabalho anual de seleção de objetos de controle para, dentre eles, escolher as fiscalizações que comporão o ciclo Fiscobras. Neste ano, essa ação foi desenvolvida no TC 039.616/2019-3. Dos 72 possíveis empreendimentos ali constantes, foram relacionados os dois seguintes, no valor de aproximadamente US\$ 20,25 bilhões.

37. O primeiro selecionado foi o projeto [...].

38. Além desse, será auditada também [...].

Tabela 7 - Relação de obras da Petrobrás selecionadas a serem fiscalizadas no âmbito do Fiscobras 2021 - SeinfraPetróleo

[...]

III.6 Seleção SeinfraRodoviaAviação

39. Trata de proposta da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (SeinfraRodoviaAviação) com o intuito de selecionar os empreendimentos que serão fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2021 dentro de suas competências atribuídas pelo artigo 30 da Portaria-Segecex 5/2017.

Art. 30. Compete à SeinfraRodoviaAviação, especificamente, fiscalizar:

I - os empreendimentos de infraestrutura rodoviária e de infraestrutura aeroportuária;

II - as atividades de desestatização e regulação nas áreas de transportes aéreo e rodoviário, incluindo a prestação de serviços de transporte e os de exploração da infraestrutura aeroportuária e rodoviária;

III - as PPPs e o desempenho dos órgãos e entidades das áreas constantes deste artigo.

40. Preliminarmente, a SeinfraRodoviaAviação propõe a seleção de dez empreendimentos a serem auditados no âmbito do próximo Fiscobras, com o valor de dotação para 2021 de aproximadamente R\$ 427 milhões.

41. Assim, as escolhas tiveram como critérios as sugestões feitas por algumas SEC (Secretaria do TCU localizadas nos estados), referendadas pelos diretores, a materialidade e a oportunidade de realizar fiscalizações em algumas obras de interesse da unidade técnica.

42. Assim, são apresentadas, na Tabela 6, as obras selecionadas, preliminarmente pela SeinfraRodoviaAviação, para realização das auditorias no âmbito do Fiscobras 2021.

Tabela 8 - Relação de obras constantes no PLOA a serem fiscalizadas no âmbito do Fiscobras 2021 - SeinfraRodoviaAviação

[...]

IV. Outras ações realizadas pela Coinfra

IV.1 Utilização de Ferramentas de TI em Fiscalizações de Obra

43. O Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) foi desenvolvido pelo TCU para auxiliar os auditores nos trabalhos de análise de orçamentos de obras, reduzindo o tempo era empregado na preparação e no processamento de dados da planilha orçamentária, aumentando a produtividade dessa tarefa em comparação às análises não automatizadas.

44. O SAO é uma ferramenta de avaliação de risco em orçamentos de obras públicas. O sistema possui capacidade de identificar, de forma automatizada, uma série de irregularidades, tais como: i)



erros de cálculos de valores parciais; (ii) existência e incidência de administração local medida por mês; (iii) existência de verba discriminada de forma explícita; (iv) duplicidade de serviços com características de administração local; e (v) incidência de serviços idênticos com preços diferentes em um mesmo orçamento.

45. Ademais, o SAO possui informações atinentes às bases de dados de sistemas referenciais de preços e ferramentas computacionais que auxiliam o desenvolvimento das auditorias de orçamentos de obras, tais como: (i) os módulos de criação de curvas ABC de serviços e insumos; (ii) ajustes e comparação de orçamentos; e (iii) cálculo de sobrepreço. Além dessas ferramentas, o sistema permite a geração de relatórios individuais automatizados apontando as possíveis inconformidades elencadas em cada orçamento.

46. Em consonância com a missão do Tribunal de Contas da União de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade e, devido aos resultados positivos apresentados pela utilização do SAO pelas unidades técnicas do TCU, é importante destacar que o SAO está sendo remodelado pela Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação (STI), com supervisão e acompanhamento do Serviço de Informação de Fiscalização de Obras Públicas (Siob), atual mantenedor do sistema no âmbito departamental.

47. O intuito é de melhorar a usabilidade e a estabilidade do sistema, mantendo-se os conceitos e funcionalidades já existentes na ferramenta atual. Essas alterações permitirão que o SAO seja melhor utilizado pelos auditores e possibilitará seu uso por outros órgãos da Administração Pública.

48. A previsão é que o sistema esteja completamente funcional até o final deste ano. Após a entrega do novo SAO, será necessário realizar ações de capacitação para o treinamento dos auditores e de multiplicadores para o público externo.

49. Ademais, existem tratativas junto ao Ministério da Economia para que o SAO passe a ter conexão direta e integração com a Plataforma Mais Brasil, que agrega informações sobre todos os convênios firmados pela União, o que permitiria enorme escala de uso da ferramenta, com redução substancial do custo de carregamento dos orçamentos, que deixaria de ser manual e passaria a ser automatizado.

50. Além do sistema SAO, destaca-se o sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice) o qual é uma ferramenta que realiza buscas e análise textual em documentos que compõem um edital de licitação, buscando palavras chaves para identificar inconsistências. Esse conjunto de palavras chaves a serem filtradas são denominadas de tipologias de busca.

51. Nessa esteira, insta destacar que já está em curso uma ação para que esse sistema passe a ter maior aderência com a área de infraestrutura, com o carregamento de tipologias que permitam resultados mais relevantes para a identificação de restrição à competição nos editais da área de obras públicas.

52. Essa ação é uma parceria entre as Seinfras e a Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo – SGI, unidade técnica responsável pelo desenvolvimento e aprimoramento do sistema Alice, em que foi realizado treinamento junto a servidores da Seinfras de implementação de tipologias referentes a obras no Alice.

53. A utilização de ferramentas digitais como o SAO e o sistema Alice favorecem para a obtenção de resultados mais precisos e com menos esforço. Essas ferramentas poderão avaliar muitos editais e orçamentos automaticamente e melhorar os resultados obtidos pelo TCU em sua ação de controle.

54. Ressalta-se que, já em 2020, foi realizado trabalho de análise de orçamentos de forma automatizada. Essa ação de controle piloto abarcou duas unidades técnicas vinculadas à Coinfra. No total foram realizadas 58 análises (sendo 25 da SeinfraRodoviaAviação e 33 da SeinfraUrbana) e o montante de volume de recursos fiscalizados (VRF) ultrapassou a ordem de dois bilhões de reais. Ambas as fiscalizações ocasionaram inúmeros benefícios, entre os quais pode-se mencionar a



prevenção de recorrência das irregularidades verificadas no aludido trabalho em futuros orçamentos relativos a editais de obras.

55. Nesse contexto, **será proposto realizar para 2021**, com base no apoio desses sistemas, **análise automatizada em mais 50 editais** e orçamentos de licitações de obras públicas, além dos outros 37 empreendimentos elencados no Anexo I, referente às auditorias tradicionais do Fiscobras 2021.

IV.2 Grupo de Trabalho da Estratégia Digital do TCU e de aprimoramento do Fiscalis

56. Importante destacar a ação do Grupo de Trabalho (GT) da Estratégia Digital do Tribunal de Contas da União, cujo objetivo é o de *‘empreender ações que permitam o redesenho da forma de atuação do Tribunal, em especial no contexto digital, no intuito de alavancar o impacto das ações que permitam o redesenho da forma de atuação do TCU’*.

57. A equipe da Coinfra trabalhou em parceria com o aludido GT visto que a área de infraestrutura foi priorizada para, junto à STI, elaborar a Estratégia Digital do TCU e permitir maior investimento em ações como SAO, Alice, Geocontrole, Instrução Assistida, aprimoramento do Fiscalis, bem como a produção de seleções ainda mais aprimoradas nos futuros Fiscobras, com base em análises de risco mais estruturadas e mudança de paradigma na atuação do TCU na área de obras públicas.

58. Considerando a possibilidade de avanços significativos para a área de infraestrutura, a Coinfra já estava atuando com foco em aprimorar as ferramentas de TI existentes, bem como em construir caminhos para a integração ou uso concomitante de sistemas. Nesse intuito, criou-se um outro grupo de trabalho específico para propor aprimoramentos dos procedimentos relacionados ao Fiscobras (inclusive dos correspondentes procedimentos no sistema Fiscalis), bem como elaborar propostas de mudanças nos textos das futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para compatibilização com as conclusões e oportunidades de evolução identificadas. O GT de aprimoramento do Fiscalis ainda está em curso e será finalizado nas próximas semanas.

IV.3 Acordos de Cooperação

59. Outra atuação de grande relevo foi a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 7/2020, firmado em 9/7/2020, com validade de dois anos, o qual celebrou uma parceria entre o TCU, o Ministério da Infraestrutura e o Departamento Nacional de Infraestrutura em Transportes – Dnit, com o objetivo de disciplinar o intercâmbio de tecnologias, conhecimentos informações e bases de dados entre os partícipes.

60. Um dos objetivos desse acordo é que o Dnit, bem como outros órgãos e entidades subordinados ao Ministério da Infraestrutura passem a carregar os orçamentos no sistema SAO. Tal fato permitirá uma atuação mais tempestiva do TCU nas licitações de obras públicas geridas por esses entes.

61. Dessa forma, o uso da ferramenta pelo Dnit permitirá que a entidade acompanhe os apontamentos das licitações realizadas pelas Superintendências Regionais, bem como o Ministério da Infraestrutura tenha elementos sistematizados que poderão ser usados para fins de sua supervisão ministerial.

62. Além do aludido acordo de cooperação já assinado, a Coinfra está em negociação com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf). Ressalta-se que reuniões já foram realizadas e novos acordos de cooperação com esses entes estão em análise.

V. Cronograma

63. O art. 4º, inciso III da Resolução-TCU 280/2016 determina que a proposta do plano de fiscalização de obras contera o cronograma de atividades. Dessa forma, segue a Tabela 7 com o detalhamento das ações e respectivas datas previstas.

64. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente (Lei 13.707/2018), no art. 120, inciso II determinou que o TCU deverá encaminhar:

‘à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, até **cinquenta e cinco dias** após o

encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária, a relação atualizada de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves (...)’ (grifo nosso)

Tabela 9 – Cronograma de atividades

<u>Atividade</u>	<u>Data</u>
Início das fiscalizações (acompanhamento de editais / aprovadas ou determinadas em outros processos)	A partir de setembro/2020
Encaminhamento da lista definitiva de obras a serem fiscalizadas	Até 31/3/2021
Prazo final para término das fiscalizações do Fiscobras 2021	31/8/2021
Encaminhamento, ao Relator, do Relatório de Consolidação definitivo (com dados atualizados até a Sessão Plenária de 13/10/2021)	15/10/2021
Sessão Plenária do Fiscobras e entrega dos Relatórios do Fiscobras a o Congresso Nacional	20/10/2021

Fonte: Coinfra/Siob

VI. Conclusão

65. O presente trabalho se refere à seleção preliminar do plano de fiscalização de obras a serem auditados no âmbito do Fiscobras 2021, em atendimento ao art. 3º da Resolução-TCU 280, de 15/6/2016.

66. Para realizar a aludida seleção foi utilizada a base de dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2021 (PLOA 2021). Após a obtenção e tratamento preliminar dos dados, foi disponibilizado o aplicativo ‘Seleção Fiscobras’ para que as unidades técnicas pudessem efetuar as respectivas seleções. Preliminarmente, atual proposta consta com a seleção de **37 empreendimentos**, com a seguinte distribuição entre as unidades técnicas:

Tabela 10 - Resumo por Secretaria

<u>Secretaria</u>	<u>Quantidade de Fiscalizações</u>
SeinfraCOM	6
SeinfraElétrica	5
SeinfraPetróleo	2
SeinfraPortoFerrovia	7
SeinfraRodoviaAviação	10
SeinfraUrbana	7
Total	37

Fonte: TCU (Aplicativo Seleção Fiscobras).

67. As listagens escolhidas pelas unidades técnicas quanto à seleção se encontram no tópico III e respectivos subtópicos da secretaria e os principais critérios de seleção, fundamentam-se resumidamente (i) nos valores de investimento dos empreendimentos; (ii) na regionalização dos trabalhos; (iii) nos indícios de irregularidades verificados no histórico de fiscalização deste Tribunal; (iv) na necessidade de atualização de dados – casos de obras com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação ou retenção parcial de valores, IGP e IGR, respectivamente.

68. No item IV.1 constam argumentos, ponderações e vantagens a respeito da utilização dos sistemas de Análise de Orçamentos (SAO) e de Análise de Licitações e Editais (Alice) no âmbito de fiscalizações na área de infraestrutura. Assim, será proposto que sejam realizadas análises automatizadas 50 editais e orçamentos de licitações de obras públicas, além dos outros 37 empreendimentos elencados no Anexo I, referente às auditorias tradicionais do Fiscobras 2021.



69. Por fim, ressalta-se que o Anexo I contém a listagem da **proposta preliminar dos 37 empreendimentos** a serem auditados no plano de fiscalização de obras vindouro e que no mês de março de 2021 será encaminhada a listagem definitiva do Fiscobras 2021, consoante art. 3º, parágrafo único da Resolução-TCU 280/2016.

VII. Proposta de encaminhamento

70. Ante todo o exposto, propõe-se que os autos sejam encaminhados ao Gabinete do Presidente, conforme caput do art. 3º da Resolução-TCU 280/2016, via Segecex, para:

I. autorizar a realização, no âmbito dos Fiscobras 2021, de fiscalizações nos 37 empreendimentos relacionados no Anexo I;

II. autorizar a realização de análises automatizadas em 50 editais e orçamentos de licitações de obras públicas, com a utilização dos sistemas de Análise de Orçamentos (SAO) e de Análise de Licitações e Editais (Alice);

III. restituir os autos à Coinfra, tendo em conta a previsão, nos termos do artigo art. 3º, parágrafo único, da Resolução-TCU 280/2016, de revisão do presente plano de fiscalização de obras.”

É o relatório.

VOTO

Em cumprimento ao art. 3º da Resolução - TCU 280/2016, trago à apreciação do Plenário o plano de fiscalização de obras do exercício de 2021 deste Tribunal (Fiscobras 2021). Destaco que, nesta fase, a proposta de seleção das obras que comporão o referido plano é preliminar, devendo ser revista no mês de março do próximo ano, conforme estabelecido na citada resolução.

2. Para esta seleção preliminar, foram considerados o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021 e o Projeto Avançar. A partir da identificação de funcionais programáticas que se relacionam com obras públicas, e considerando os critérios de seleção previstos no art. 121 da Lei 13.898/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020), as Secretarias de Fiscalização de Infraestrutura selecionaram, em suas respectivas áreas de competência, as que devem integrar o Fiscobras 2021, levando-se em conta, ainda, sua capacidade operacional, o histórico dos achados nos órgãos responsáveis pelas obras, a conveniência e a oportunidade da atuação do Tribunal.

3. No total, foram pré-selecionados 37 empreendimentos envolvendo obras de metrô, hospital, contenção de encostas, sistema de saneamento e de rede coletora, parques de geração de energia elétrica por meio de fontes eólica, solar térmica e usina nuclear, ferrovias, obras em portos, integração do Rio São Francisco, obras de desenvolvimento da produção de petróleo e de adequação de rodovias.

4. As fiscalizações nos referidos empreendimentos devem ser iniciadas ainda neste exercício. Até 31/3/2021, planeja-se trazer à apreciação deste Colegiado a lista definitiva das obras a serem fiscalizadas até 31/8/2021, no âmbito do Fiscobras 2021.

5. Por meio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) e do Sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice), propõe-se fiscalizar, ainda, 50 editais e orçamentos de licitações de obras públicas.

6. Destaca-se recente constituição de grupo de trabalho específico para propor aprimoramentos dos procedimentos relacionados ao Fiscobras, bem como elaborar propostas de mudanças nos textos das futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias, para compatibilização com as conclusões e as oportunidades de evolução identificadas.

7. Por fim, vale ressaltar, ainda, recente celebração de acordo de cooperação técnica entre este Tribunal, o Ministério da Infraestrutura e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, com o objetivo de disciplinar o intercâmbio de tecnologias, conhecimentos, informações e bases de dados entre os partícipes. Um dos objetivos desse acordo é o de que o Dnit e outros órgãos e entidades subordinados àquele ministério passem a carregar os orçamentos no sistema SAO, o que possibilitará atuação mais tempestiva por parte do TCU.

Em face do exposto, VOTO por que se adote a minuta de acórdão que ora submeto ao Plenário.



ACÓRDÃO Nº 2853/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 035.374/2020-9
2. Grupo I – Classe VII – Administrativo.
3. Interessados: Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: não há.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura - Coinfra.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam, nesta fase processual, de seleção preliminar das obras que devem compor o plano de fiscalização de obras do exercício de 2021 deste Tribunal.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, e com fundamento no art. 3º da Resolução - TCU 280/2016, em:

9.1. autorizar a realização, no âmbito do Fiscobras 2021, das fiscalizações identificadas no Anexo I da instrução juntada à peça 5 destes autos;

9.2. autorizar a realização de análises automatizadas em 50 editais e orçamentos de licitações de obras públicas, com a utilização dos sistemas de Análise de Orçamentos (SAO) e de Análise de Licitações e Editais (Alice); e

9.3. restituir os autos à Coinfra, para demais providências.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2853-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

ANEXO III DA ATA Nº 40, DE 21 DE OUTUBRO DE 2020
(Sessão Telepresencial do Plenário)

ATO NORMATIVO APROVADO

DECISÃO NORMATIVA - TCU Nº 189, DE 21 DE OUTUBRO DE 2020

Ementa: Aprova os procedimentos destinados à viabilização do ressarcimento ao erário, mediante desconto em folha de pagamento, de multas ou débitos aplicados por acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União.



O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais,

Considerando o poder regulamentar que lhe confere o art. 73, *caput*, c/c o art. 96, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal com o art. 3º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de sua competência e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade;

Considerando a determinação exarada no subitem 9.2 do Acórdão-TCU 1486/2017-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes), referente à apresentação de anteprojeto de revisão da Decisão Normativa 19/1998, com o propósito de disciplinar os procedimentos a cargo das unidades técnicas nas situações que envolvam a possibilidade de adoção das medidas previstas no art. 28 da Lei 8.443/1992;

Considerando ainda os pareceres constantes do processo TC 029.673/2018-6, resolve:

Art. 1º Os acórdãos condenatórios proferidos pelo Tribunal de Contas da União, após numerados, serão juntados aos respectivos processos e encaminhados pela Secretaria das Sessões às Unidades Técnicas competentes para notificação do responsável, a fim de que efetue e comprove o recolhimento da dívida, nos termos da Lei 8.443/1992 e do Regimento Interno, bem como para a devida comunicação ao órgão ou entidades de origem.

Parágrafo Único. Na situação em que o Tribunal solicita o arresto de bens dos responsáveis julgados em débito, a Unidade Técnica deve solicitar ao Procurador-Geral junto ao TCU, via ofício, que o Ministério Público junto ao TCU encaminhe os expedientes necessários diretamente à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades jurisdicionadas, nos termos do art. 61 da Lei 8.443/1992, previamente à notificação do responsável de que trata o *caput*.

Art. 2º Na autuação e no curso da instrução dos processos de controle externo, as Unidades Técnicas deverão:

I - atentar quanto à exatidão dos dados de identificação dos responsáveis, destacando nome, CPF, cargo ou função, bem assim o regime jurídico do agente público responsável e os dados referentes ao órgão ou à entidade de origem;

II - quando se tratar de detentor de mandato, registrar o início e o fim do mandato;

III - propor na instrução de mérito, nos casos de imputação de débito e/ou multa a servidores estatutários, empregados públicos, militares, membros da Magistratura ou do Ministério Público, independentemente do valor devido, que o Tribunal, desde logo, caso não atendida à notificação de que trata o art. 1º desta Decisão Normativa:

a) determine, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida na remuneração do responsável, em favor do respectivo cofre credor, observados os limites previstos na Lei nº 8.112/1990;

b) autorize a cobrança judicial da dívida, em substituição à medida prevista na alínea anterior, nas seguintes hipóteses:

1) quando, pela aplicação dos limites legais pertinentes, o valor máximo mensal resultar em uma quantidade de parcelas superior a 36 (trinta e seis) meses;

2) superveniência de ordem judicial, precária ou definitiva, impedindo a implantação ou prosseguimento dos descontos;

3) perda de vínculo do responsável com a administração pública;

4) outras situações em que a análise do caso concreto o recomende.

Parágrafo único. Nos casos de imputação de débito solidário entre particulares e os agentes públicos de que trata o inciso II, as Unidades Técnicas deverão propor, nas instruções de mérito, concomitantemente com a determinação de desconto da dívida na remuneração dos agentes públicos, que seja autorizada a cobrança judicial da dívida dos demais responsáveis solidários.

Art. 3º Nas situações de não recolhimento pelos responsáveis de débitos e/ou multas imputados pelo Tribunal, quando houver determinação para desconto em folha de pagamento, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, cabe à Unidade Técnica:



I - após o trânsito em julgado do item do acórdão que imputou a dívida, sem comprovação do recolhimento, notificar o órgão ou a entidade da administração pública para realização do desconto na remuneração dos responsáveis em favor do respectivo cofre credor;

II - na superveniência de parcelamento da dívida, notificar o órgão ou entidade da administração pública para que suspenda o desconto em folha em curso, bem como informar que o Tribunal, por meio de nova notificação, dará ciência da quitação ou da eventual inadimplência do responsável.

§ 1º Na hipótese de o acórdão condenatório conter também determinação ao órgão ou à entidade de origem, no ofício de notificação respectivo, expedido antes do trânsito em julgado, deverá constar orientação ao órgão ou à entidade da administração pública para que aguarde a comunicação do Tribunal quanto à comprovação ou não do recolhimento da dívida pelos responsáveis, previamente ao cumprimento da determinação relativa ao desconto em folha das referidas dívidas.

§ 2º Nos casos de ocorrência de débito solidário entre particulares e os agentes públicos de que trata o art. 2º, inciso II, desta Decisão Normativa, as Unidades Técnicas deverão, concomitantemente, instaurar processos de cobrança executiva contra os responsáveis solidários para os quais não tenha sido viável implementar o desconto em folha, e juntar aos respectivos autos todas as informações que possam auxiliar a Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, os dirigentes dos órgãos ou entidades da administração pública responsáveis pela cobrança mediante desconto em folha.

Art. 4º Fica autorizado o Ministério Público junto a este Tribunal a exercer a coordenação, o acompanhamento e o controle dos atos indispensáveis ao ressarcimento referido nos arts. 2º e 3º, podendo adotar, entre outros, os seguintes procedimentos:

I - encaminhar aos órgãos e às entidades competentes a documentação e as informações necessárias;

II - manter entendimento com a Advocacia-Geral da União ou com os dirigentes das entidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União, com vistas a, quando for conveniente, propor a suspensão das ações de execução ajuizadas até o efetivo recolhimento do débito; e

III - requerer a colaboração dos órgãos competentes do Controle Interno para a consecução dos objetivos desta Decisão Normativa, remetendo-lhes as instruções que se fizerem necessárias.

Art. 5º As Secretarias de Controle Externo na Sede e, onde houver, nos Estados, prestarão as informações e os auxílios necessários ao Ministério Público junto ao TCU, sempre que solicitadas, no cumprimento das medidas adotadas na presente Decisão Normativa.

Art. 6º Fica revogada a Decisão Normativa 19, de 24 de junho de 1998.

Art. 7º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2020.

ANA ARRAES

Vice-Presidente, no exercício da Presidência